

C a h i e r s d e r e c h e r c h e - C E I M



Cahier de recherche
Continentalisation 02-05

Fondements et paradoxes d'une intégration en profondeur en Amérique du Nord : le cas des télécommunications

Michèle Rioux

AVRIL 2002



Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

GROUPE DE RECHERCHE SUR L'INTEGRATION CONTINENTALE
<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation

Les relations économiques entre le Canada et les États-Unis sont probablement les relations économiques les plus développées au monde et l'on peut même se demander s'il convient encore de parler de deux économies distinctes ou faudrait-il faire le constat d'une seule et même économie nord-américaine. Certes, les frontières existent toujours mais non seulement les entreprises conçoivent-elles de plus en plus leur espace comme étant le marché nord-américain mais aussi le Canada et les États-Unis ont, par le biais d'accords commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux, sensiblement réduit les obstacles au commerce et favorisé ce que l'on peut désormais appeler une « intégration en profondeur ».

Ce type d'intégration se démarque d'une intégration caractérisée par le développement de liens commerciaux entre les économies nationales ; il s'agit d'une intégration qui découle des changements technologiques, du développement phénoménal des firmes transnationales (FTN), de la croissance de l'investissement international, et de la faveur accordée au principe concurrentiel qui a entraîné un mouvement vers la déréglementation et la libéralisation des marchés. Le libre-échange au sens strict de l'abandon des mesures protectionnistes traditionnelles comme les tarifs douaniers ne suffit plus. Il s'agit maintenant d'aller au-delà des conditions d'entrée à la frontière et de s'assurer que les conditions de la concurrence sont les mêmes pour tous les acteurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Plusieurs voies sont possibles, notamment les États peuvent s'entendre pour développer des politiques et des règles communes au travers d'une coopération institutionnalisée comme c'est le cas de l'Union Européenne, mais l'option adoptée dans le cadre de l'intégration canado-américaine depuis la deuxième moitié des années 80, va plutôt dans le sens d'engager les États à respecter certains principes et règles commerciales favorisant l'autonomie des marchés tout en préservant, en principe, la souveraineté des États.

Le modèle nord-américain a pour caractéristique principale d'être fondé sur la concurrence et de favoriser l'élimination des contraintes au processus d'internationalisation des entreprises.

Est-ce nouveau ? Oui et non. L'autonomie des marchés a toujours joué un rôle central dans l'imaginaire économique en Amérique du Nord et les entreprises américaines ont toujours été très présentes au Canada. Par contre, jamais auparavant le Canada n'aura autant orienté sa politique économique sur les forces du marché et sur la nécessité de créer un environnement favorable aux entreprises américaines et de resserrer ses liens bilatéraux avec les États-Unis. Parallèlement, jamais les États-Unis n'ont été aussi proches de réaliser un vieux rêve, celui de parvenir à créer un ordre économique libéral au niveau international, en passant par la construction d'un régionalisme repoussant les limites que les États ont imposées à la libéralisation des échanges. Non seulement est-il question de lever les contraintes à la globalisation économique, en étendant notamment la protection de l'investissement international, mais aussi de favoriser et de verrouiller les changements au niveau des politiques nationales en faveur de la libéralisation économique.

Le secteur des télécommunications révèle, peut-être mieux que n'importe quel autre, l'ampleur des changements dans les modalités de l'intégration économique en Amérique du Nord et le rôle de plus en plus important que l'on accorde au principe de concurrence. Le modèle concurrentiel, en voie de généralisation à l'échelle internationale, promet une économie sans frontières et des innovations technologiques révolutionnaires dans une perspective de retrait des États et d'affirmation des acteurs privés. Toutefois, si d'une part on observe que la concurrence dans le secteur se solde par un phénomène de concentration et de multiplication d'alliances stratégiques, on constate aussi d'autre part que le soi-disant retrait des États n'est pas aussi effectif que prévu.

Poussant toujours plus loin les interventions en faveur de la concurrence, les États n'en sont pas moins présents. Le retrait des États comporte une dimension stratégique très significative; les États cherchent peut-être plus à tirer profit de la globalisation économique dans une course à la compétitivité qu'à faire jouer la concurrence. D'un autre côté, ils sont appelés à jouer un rôle de plus en plus complexe dans la mise en œuvre de la concurrence et au niveau de la surveillance des marchés, tant au niveau national qu'international. Ainsi, la dynamique concrète qui résulte des stratégies des firmes et des États nous amène à soulever les paradoxes de l'intégration en Amérique du Nord qui semblent ébranler les fondements mêmes alors que resurgit la question de l'action étatique et de la coopération internationale, donc du

politique, dans le développement des télécommunications en Amérique du Nord.

Suite à la présentation des principales conclusions et du cadre théorique de l'étude, la première partie aborde les transformations de l'environnement institutionnel du marché des télécommunications et la deuxième partie porte, ensuite, sur la reconfiguration des télécommunications en Amérique du Nord et les paradoxes du modèle concurrentiel.

Principales conclusions de l'étude

- L'intégration économique dans le secteur des télécommunications découle non seulement des changements technologiques mais également de la généralisation du modèle concurrentiel.
- Les États-Unis et les firmes américaines ont joué un rôle de premier plan dans le processus d'abandon du modèle de monopoles réglementés et le changement d'orientation de la coopération internationale. Ils bénéficient ainsi d'un avantage du « first mover ».
- Le vecteur privilégié de l'intégration des réseaux de télécommunications est le secteur privé et les stratégies d'internationalisation des entreprises.
- La reconfiguration industrielle dans le secteur des télécommunications comprend des enjeux stratégiques tant pour les entreprises que pour les États.
- Les stratégies déployées contredisent de manière considérable les hypothèses de base du modèle concurrentiel.
- La concurrence a favorisé un fort mouvement de re-concentration et la multiplication d'alliances stratégiques qui crée une grande instabilité dans le secteur et d'importants problèmes de mise en œuvre de la concurrence.
- Les États ne sont pas moins présents, notamment en matière de réglementation, de concurrence et de normalisation ; ils jouent un rôle important dans la mise en œuvre du modèle concurrentiel qui s'avère être une tâche plus difficile et plus complexe que prévue.
- La priorité accordée aux considérations d'efficacité, d'innovation et de compétitivité rend la tâche des États d'autant plus complexe et paradoxale puisqu'elle contribue à justifier les positions dominantes et la concentration du secteur des télécommunications et des nouvelles technologies de l'information plutôt qu'à favoriser la concurrence.

Cadre théorique de l'étude

Intégration en profondeur

Le concept d'intégration en profondeur capture un changement radical dans l'organisation de l'économie mondiale et dans les processus d'intégration¹. Si le commerce est toujours un facteur puissant de l'intégration internationale, c'est actuellement moins le commerce entre firmes opérant sur des espaces nationaux différents qui constitue le vecteur de l'intégration économique internationale mais les flux commerciaux qui trouvent des routes à l'intérieur des FTN et organisés entre celles-ci. Le commerce est devenu « transnational ». L'intégration en profondeur, dont le vecteur principal est le déploiement des FTN et de leurs réseaux transnationaux, remet en cause l'importance des espaces nationaux et le rôle des États au sein de l'économie mondiale.

Les télécommunications jouent un rôle considérable dans l'émergence de nouvelles formes de l'intégration économique. Prenant appui sur l'émergence de nouvelles technologies, elles sont en voie de devenir globales. Il ne s'agit plus simplement de développer des liens entre des réseaux nationaux de télécommunications mais de créer une infrastructure globale reliant tous les opérateurs et tous les réseaux à l'échelle planétaire. En facilitant une coordination des activités dans un espace où les frontières géographiques sont pratiquement abolies, le développement des télécommunications favorise également le déploiement des réseaux corporatifs transnationaux². La « connectivité » des entreprises que permettent les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) fait apparaître des entreprises-réseaux qui, pour reprendre Dunning, posent les jalons d'une nouvelle trajectoire du capitalisme

¹ Sur la distinction entre intégration en surface et intégration en profondeur résultant du développement d'une structure de production internationale par firmes transnationales : UNCTAD (1993), *World Investment Report 1993, Transnational Corporations and Integrated International Production*, Geneva, UNCTAD Program on Transnational Corporations.

² F. Plourde (1992), « Les télécommunications », in C. Deblock et al, *Mondialisation et régionalisation*, Presses de l'Université du Québec, pp.183-219. Sur la « révolution » voir notamment J. Rifkin (2000), *L'âge de l'accès – La révolution de la nouvelle économie*, La découverte, Paris; et, M. Castells (1996), *La société en réseaux*, Fayard, Paris.

caractérisée par l'importance accrue de la coopération entre les entreprises³.

L'intégration économique passe de plus en plus par les firmes et moins par les mesures étatiques volontaristes qui impliquent nécessairement de « créer des écrans vis-à-vis du marché mondial »⁴ et de poser certaines limites à l'autonomie des marchés et des acteurs privés. Revenons un peu en arrière. Les FTN ont développé des stratégies de contournement des contraintes que posaient les États à leur internationalisation⁵, ce qui a posé la question de l'efficacité des régimes nationaux en matière d'investissement international dans un contexte d'une économie « déterritorialisée » ou de plus en plus autonome par rapport aux territoires nationaux. Le rapport hiérarchique entre les États et les firmes s'est inversé ; les firmes ne se disputent plus le droit d'opérer sur un territoire alors que les États se feront de plus en plus accueillants et compétitifs en adoptant des politiques d'attractivité et en sécurisant les investissements des FTN⁶. Dans un formidable retournement de situation, les États et les organisations internationales ont modifié leurs approches et sont devenus de simples agents de facilitation de l'intégration. En cédant leurs pouvoirs décisionnels au marché et aux entreprises, ils ne sont plus les vecteurs principaux de l'intégration. Aussi, dans le secteur des télécommunications, le retrait des États et le processus de globalisation du marché des télécommunications semblent conforter cette idée chère aux économistes que les

³ Ce « capitalisme d'alliance » se distingue d'un capitalisme hiérarchique basé sur la coordination interne à la firme. J. H. Dunning (1995), "Reappraising the Eclectic Paradigm in an Age of Alliance Capitalism", *Journal of International Business Studies*, 3rd quarter. Voir aussi sur les réseaux: R. Reich (1997), *L'économie mondialisée*, Dunod, Paris ; C.-A. Michalet (1991), « Strategic Partnerships and the Changing International Process », in L. K. Mytelka (ed) *Strategic Partnerships: States, Firms and International Competition*, London, Pinter Publishers.

⁴ P. Hugon, *Économie politique internationale et mondialisation*, Economica, Paris, 1997, p. 64.

⁵ Selon Andreff, si les premières étapes de la multinationalisation des entreprises, fondées sur des stratégies d'extraction des ressources et la pénétration des marchés, étaient « engluées » dans le territoire des pays d'accueil, le rapport firme-territoire a été remis en question par le développement des réseaux transnationaux et la décomposition des processus productifs. Voir W. Andreff (1996), « La déterritorialisation des multinationales : firmes globales et firmes-réseaux », *Culture et Conflits*, no. 21-22, printemps-été (disponible en ligne à l'adresse suivante : www.conflits.org)

⁶ Voir Charles-Albert Michalet (1999), *La séduction des Nations ou Comment attirer les investissements*, Paris, Economica, 1999.

économies nationales doivent, à long terme, se fondre dans un marché unique⁷.

Cela dit, l'intégration en profondeur « force Governments to réexamine their culture and structure of governance »⁸ mais les États ne renoncent pas à jouer un rôle économique important. Dans les années 90, les économistes redécouvrent d'ailleurs l'impact des espaces nationaux. Porter et Dunning, en mettant l'accent sur le rôle des facteurs de localisation et des politiques économiques⁹, ont remis en cause l'idée de *Sovereignty at Bay* introduite par Vernon. Dunning ira jusqu'à renverser la formule dans son plus récent ouvrage intitulé *Global Capitalism at Bay*¹⁰. La globalisation économique ne signifie pas l'émergence d'un marché homogène. Les espaces nationaux ne disparaissent pas et ils influencent d'ailleurs le déploiement des activités des entreprises. Aussi, l'exercice des souverainetés nationales s'adapte aux nouvelles contraintes de la globalisation économique, ce qui revient à rechercher l'insertion compétitive des entreprises et de l'économie nationale au sein d'industries globales ; les États, comme l'aura bien souligné Krugman, sont de plus en plus « obsédés par la compétitivité »¹¹.

⁷ Levitt dira qu'avec la globalisation, « the multinational commercial world nears its end and so does the multinational corporations » pour signifier l'émergence d'un marché global au sein duquel les économies nationales se diluent. T. Levitt (1983) « The Globalization of Markets », *Harvard Business Review*, mai-juin, p. 92.

⁸ UNCTAD (1993), op. cit., p. 218.

⁹ M. Porter (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press ; J. H. Dunning (1992), « The Competitive Advantages of Nations and TNC activities : A Review Article », in C. N. Pitelis et R. Sugden (dir.) (1991), *The Nature of the Transnational Firm*, Londres, Routledge, pp. 135-168 ; J. H. Dunning (1990), *The Globalization of Firms and the Competitiveness of Nations*, Lund, Lund University Press ; P. Krugman (1986), « The "New Theories" of International Trade and the Multinational Enterprise » dans C. P. Kindleberger et D. B. Audretsch (dir.), *The Multinational Corporation in the 1980s*, Cambridge, MIT Press ; P. Krugman (1979), « Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade », *Journal of International Economics*, 9 (4), novembre, pp. 469-79.

¹⁰ R. Vernon (1971), *Sovereignty at Bay : The Multinational Spread of US Enterprises*, New York, Basic Books ; J. H. Dunning (2000), *Global Capitalism at Bay ?*, London, Routledge.

¹¹ P. Krugman (1996), *Pop Internationalism*, Boston, MIT Press ; P. Krugman (1994), « Competitiveness : A Dangerous Obsession », *Foreign Affairs*, mars-avril. Cerny introduit la notion d'Etat compétitif, alors que Strange et al. évoquent la concurrence entre firmes et entre États pour gagner les parts de marché et d'autres ont développé le concept de concurrence systémique pour capturer cette rivalité qui se joue au niveau des systèmes nationaux. P. C. Cerny (1997), « Paradox of the Competition State: the Dynamics of Political Globalization », *Government and Opposition*, vol. 32, no. 2, pp. 251-274 ; P. C. Cerny (1990), *The Changing Architecture of the State: Structure, Agency, and the Future of the State*, Londres, Sage Publications ; S. Strange et al. (1991), *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press.

Si les FTN, en créant des formes hybrides de rivalité-coopération et des interdépendances, sont au centre des nouvelles configurations industrielles et qu'elles développent de nouvelles formes de gouvernance (privée)¹², les États sont, eux aussi, engagés dans une dynamique similaire en cherchant à répondre aux demandes des entreprises et à tirer les bénéfices de la globalisation économique. Le mot clé des nouvelles réalités de l'intégration, tant pour les États que pour les firmes, est une sorte de « compétitivisme » qui teinte non seulement les stratégies des uns et des autres mais aussi les nouvelles règles du jeu qui sont en train d'être adoptées au niveau international.

L'intégration en profondeur ne se développe pas dans le vide du tout marché. La globalisation a fait « éclater les cadres nationaux de régulation et (...) ressortir la faiblesse des instances de régulation supranationales »¹³. Cependant, il est aussi remarquable qu'elle provoque l'émergence de nouveaux cadres institutionnels et normatifs adaptés aux nouvelles réalités des processus d'intégration économique. Ces cadres sont d'ailleurs beaucoup plus élaborés que les précédents puisqu'ils portent sur l'investissement, sur la concurrence, sur les services, sur les marchés publics et sur la propriété intellectuelle ; autant de domaines qui ne faisaient que très peu partie des négociations internationales par le passé. Ils portent principalement sur trois types de rapports : les rapports firme-firme, les rapports Etat-firme et les rapports Etat-Etat. C'est là l'une des dimensions importantes de l'intégration en profondeur puisqu'il ne s'agit pas simplement d'éliminer les barrières et les obstacles mais de créer des règles et des normes - voire des politiques - qui tout en soutenant la globalisation économique viendraient encadrer les nouveaux rapports et rechercher de nouveaux équilibres.

L'émergence d'une nouvelle gouvernance ou de nouveaux régimes n'est pas un processus aisé en raison des enjeux et des changements rapides qui marquent la période actuelle. La convergence internationale est loin d'être assurée et il existe une possibilité que la rivalité entre les firmes et les États l'emporte pour créer un environnement économique mondial instable et conflictuel - provoquant un choc des civilisations ou l'approfondissement de ce que l'on a appelé plus haut le

¹² L. Hakansson and J. Johanson (1993), "The network as a Governance structure", in G. Grahber (ed.) *The Embedded Firm*, London and Boston, Routledge, pp. 35-51. Voir aussi les nombreux contributions concernant les réseaux et l'économie des contrats dans la *Revue d'Economie Industrielle*.

¹³ J. Adda (1998), *La mondialisation de l'économie*, Paris, La découverte, p. 4.

« compétitivisme »¹⁴. En effet, dans un contexte où rivalité et coopération se côtoient, les formes institutionnelles et les règles qui se mettent en place ne sont pas neutres – elles portent des valeurs et des intérêts particuliers.

Les obstacles sont nombreux et les enjeux si importants que la distance à parcourir pour créer les bases institutionnelles de l'intégration en profondeur ne pourra être franchie dans une perspective d'évolution linéaire ou d'une vision universelle. À cet égard, malgré l'hégémonie et le pouvoir structurel des États-Unis et des firmes américaines au sein de l'économie mondiale, la vision américaine de ce que devraient être les fondements de l'intégration économique bute toujours sur des résistances de taille tout autant que sur ses propres limites. Voilà probablement l'une des raisons principales du regain d'intérêt pour les accords bilatéraux et régionaux qui répondent à la fois à la nécessité de construire un environnement propice pour les entreprises privées et aux considérations stratégiques des États.

Régionalisme en Amérique du Nord : un nouveau modèle d'intégration et de gouvernance

L'Amérique du Nord est l'un des espaces économiques les plus intégrés au monde et, pour cette raison, il est peu surprenant que de nouvelles règles du jeu s'y développent. En Amérique du Nord, et par voie d'extension dans les Amériques, se développe un nouveau modèle d'intégration fortement marqué par la vision du monde qu'ont les États-Unis de la modernité libérale¹⁵. De nouvelles règles du jeu ont radicalement transformé l'espace économique nord-américain et posé les jalons d'une intégration en profondeur qui, au-delà du simple libre-échange, vise à harmoniser les conditions de la concurrence dans la région.

Le Canada et les États-Unis sont liés par des liens économiques, politiques, sociaux et culturels si puissants que l'on peut se poser la question de la signification des frontières qui les séparent. Ces liens ont toujours soulevé d'importants débats au Canada compte tenu de l'asymétrie de la relation bilatérale qui favorise largement

¹⁴ S. P. Huntington (1996), *The Clash of Civilisations and the Remaking of the World Order*, New York, Simon & Schuster.

¹⁵ Voir D. Brunelle, C. Deblock et M. Rioux (2000), *Globalisation, Investissement et Concurrence – La voie du régionalisme : Le projet des Amériques*, Cahiers de recherche CEIM-GRIC 01-09, septembre (disponible en ligne à l'adresse suivante : www.unites.uqam.ca/gric).

les États-Unis, une puissance hégémonique incontestée au sein de la communauté internationale dont les firmes dominent la majorité des secteurs de l'économie mondiale. Sans réellement remettre en cause un processus d'intégration qui est en grande partie naturel, les gouvernements qui se sont succédés au Canada ont quasiment tous cherché à développer des contrepoids au continentalisme nord-américain. Ainsi, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) a marqué une rupture dans l'orientation de la politique économique canadienne¹⁶. Si, comme le dira Randall¹⁷, « l'accord de libre-échange (ALE) et l'ALENA sont moins des politiques radicalement différentes que des étapes nouvelles d'une évolution à long terme », il n'en demeure pas moins que ces nouvelles étapes ont transformé les paramètres de l'intégration nord-américaine.

Il s'agissait certainement pour le Canada de sécuriser l'accès au marché américain pour les exportateurs ; un objectif important compte tenu du fait que les exportations contribuent pour une large part au PIB¹⁸. Pour les États-Unis, déçus des résultats des négociations multilatérales lors du Tokyo Round et compte tenu de l'intensité de l'intégration canado-américaine, il n'est pas surprenant qu'ils se soient tournés vers le Canada pour faire avancer leur vision économique du monde ; le libre-échange avec le Canada allait signifier à leurs partenaires commerciaux que la voie bilatérale et régionale pouvait être un substitut à la voie multilatérale¹⁹. Dans la perspective des États-Unis, le régionalisme se conjugue avec un projet de reconstruction de l'ordre

¹⁶ La Commission MacDonald a fourni le cadre justificateur des négociations avec les États-Unis en affirmant qu'un accord de libre-échange aurait pour effet de garantir un débouché commercial aux exportateurs et de dynamiser l'économie canadienne.

¹⁷ S. J. Randall (2000), "Integrating Canada and the U.S. – The Historical Framework", *ISUMA*, Vol. 1, no. 1, Spring (disponible en ligne sur www.isuma.net).

¹⁸ L'une des priorités du Canada était de mettre les exportateurs à l'abri des recours commerciaux des États-Unis. Les États-Unis ont accepté de mettre en place un mécanisme de règlement des différends. Ce mécanisme n'a pas empêché les disputes mais il a permis de rendre les recours antidumping et les mesures compensatoires contestables. Parmi les autres priorités du Canada, on retrouvait la protection de l'identité canadienne, le refus d'inclure la propriété intellectuelle et la limitation des concessions sur la question de l'investissement étranger malgré que, durant les négociations, le gouvernement ait remplacé la loi sur le contrôle de l'investissement étranger par une nouvelle loi qui allait mettre l'accent sur la promotion de l'investissement international.

¹⁹ Les États-Unis avaient recours à un unilatéralisme agressif par l'entremise de l'article 301 et cherchaient à inclure de nouveaux enjeux à l'agenda des négociations commerciales, notamment les services, la propriété intellectuelle et l'investissement.

économique mondial en créant entre les pays une dynamique de « concurrence dans la libéralisation des échanges »²⁰.

Loin d'être liés à une stratégie de repli sur la région, les objectifs du régionalisme nord-américain sont d'améliorer la compétitivité des économies et des entreprises nord-américaines et de tirer avantage de la mondialisation économique²¹. Il ne s'agit pas de créer un espace régional qui s'oppose à la mondialisation mais de soutenir celle-ci en favorisant la généralisation d'un modèle d'intégration qui passe principalement par l'économie²². Incidemment, à l'instar du Canada et du Mexique, tous les pays de l'hémisphère, exception faite de Cuba et malgré les réticences exprimées par le Brésil, cherchent désormais, comme si cette voie était obligée pour s'intégrer à l'économie mondiale, à se lier aux États-Unis et à faire aboutir le projet de création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

²⁰ Formule utilisée par R. Zoellick, le nouveau représentant au Commerce des États-Unis. *Statement of Robert B. Zoellick*, U.S. Trade Representative before the Subcommittee on Trade, Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 8 mai 2001.

²¹ Si l'intégration nord-américaine constitue une certaine rupture avec l'économie mondiale; mais on peut aussi concevoir qu'elle s'inscrit à l'intérieur de ceux-ci. Le Canada est de plus en plus lié aux États-Unis. Les exportations canadiennes représentent plus de 45% du PIB en 2000, alors qu'elles représentaient 25% du PIB en 1989, et les échanges avec les États-Unis sont aussi de plus en plus importants pour l'économie canadienne. Déjà dans les années 70, 70% du commerce international du Canada se faisait avec les États-Unis. En 2000, la part des États-Unis dans les exportations canadiennes a dépassé 85% et leur part dans les importations canadiennes dépasse 73%. Inversement, si le Canada est nettement moins important dans la structure commerciale des États-Unis, le Canada est toujours le principal partenaire commercial des États-Unis. Les flux d'investissements directs étrangers ont aussi augmenté et, devenu un investisseur net en 1997, le Canada voit une grande partie des investissements canadiens à l'étranger prendre la direction des États-Unis. Cependant, les avantages de l'intégration régionale semblent bénéficier tout autant aux firmes étrangères qu'aux entreprises nord-américaines et les entreprises nord-américaines ont aussi de plus en plus tendance à regarder ailleurs lorsqu'il s'agit d'investir à l'étranger. La part des États-Unis des investissements canadiens à l'étranger a diminué de 64% en 1988 à 52% en 1999 alors que la part de l'Amérique latine a doublé en dix ans et la part de l'Union Européenne (UE) et de l'Asie ont augmenté légèrement. Les IDE au Canada proviennent aussi principalement des États-Unis mais la part de l'UE des IDE au Canada est de plus en plus importante. Les flux d'investissements directs aux États-Unis indiquent que, d'une part, si la relation avec le Canada est importante, elle l'est beaucoup moins que la relation avec les États-Unis peut l'être pour le Canada et, d'autre part, les liens avec le reste du monde tendent à croître plus rapidement.

²² Le débat sur la relation régionalisme/mondialisation qui a notamment opposé Bhagwati et Krugman néglige de considérer que le régionalisme est un mouvement interne à la mondialisation. Voir G. Kebabdjan (1999), « L'analyse économique et la mondialisation : six débats », dans GEMDEV, *Mondialisation. Les mots et les choses*, Paris, Karthala.

Imprégnées de néo-libéralisme, la forme et les modalités de l'intégration économique en Amérique du Nord se distinguent des régimes internationaux et des formes de régionalisme développés dans la période d'après-guerre. L'ordre d'après-guerre reposait sur un compromis entre, d'une part, la libéralisation des échanges internationaux et, d'autre part, la stabilité des économies nationales. Ce compromis impliquait un certain interventionnisme de la part des États et la mise en place d'institutions économiques internationales. Comme le remarque Adda, la faveur était généralement accordée au principe d'organisation au détriment du principe concurrentiel, ce qui a influencé la manière d'aborder le rôle de l'État dans le processus d'intégration économique. Le régionalisme prenait des formes très différentes de celles qu'il prend désormais dans un contexte de globalisation économique et d'intégration en profondeur²³.

Le régionalisme nord-américain se développe dans le cadre d'une approche de libéralisation tous azimuts à fort contenu stratégique. Il va plus loin que le libre-échange nord-américain notamment parce que l'ALE et l'ALENA²⁴ reflètent et verrouillent les changements qui ont modifié les politiques économiques des pays de la région et ils ont posé les jalons d'un nouveau type d'accords commerciaux, non seulement en Amérique du Nord et dans les Amériques mais aussi au niveau multilatéral. Les nouveaux accords commerciaux, en dépit de leurs différences, ont la même orientation générale, celle de faire avancer des processus d'intégration fondés sur le marché et le secteur privé. Ils ont ouvert la voie à d'impressionnants changements dans la majorité des secteurs économiques en mettant sur la table des négociations commerciales de nouveaux domaines, notamment les services, la propriété intellectuelle, l'investissement international, la concurrence, les services, ...

Le régionalisme nord-américain tend à permettre aux firmes de restructurer, en toute sécurité et dans un cadre de concurrence « loyale », leurs activités en tirant avantage de la création d'un ensemble économique nord-américain – voire mondial. Dans la

²³ Incidemment, en Europe et en Amérique latine, l'intégration économique régionale a pris un sens politique pour donner à l'ensemble régional une cohérence politique et économique plus grande.

²⁴ Lorsque le Mexique a demandé un accord commercial avec les États-Unis, et que le Canada a insisté sur des négociations à trois, les États-Unis ont profité de l'occasion pour mettre de l'avant des règles et des principes sur la propriété intellectuelle et l'investissement et améliorer l'accord sur les services. L'ALENA reprendra les grandes lignes de l'ALE pour approfondir et clarifier certaines dispositions et fera de nouvelles percées notamment au niveau de l'investissement international et de la propriété intellectuelle.

perspective du développement d'un environnement institutionnel propice au déploiement des activités des FTN, la voie régionale permet d'atteindre des résultats plus rapides qu'au niveau multilatéral pouvant par la suite faire l'objet d'accords à plus grande portée. Cette approche a certainement buté sur une forte résistance lors de l'échec des négociations de l'AMI qui tentait de généraliser les avancées qu'avait permis l'ALENA sur les questions relatives à l'investissement international, mais elle a été fructueuse dans les télécommunications.

Le retrait des États ou développement du compétitivisme ?

Le régionalisme nord-américain et les nouvelles règles internationales en matière de télécommunications ont facilité l'entrée des entreprises américaines au Canada et au Mexique. Il a aussi favorisé l'adoption d'un modèle de gouvernance qui s'inspire des institutions et des règles qui existent aux États-Unis. La reconfiguration industrielle et institutionnelle des télécommunications indique le retrait des États comme vecteurs de l'intégration. Le retrait de l'État est conforté par l'adoption de politiques néo-libérales, les effets des accords commerciaux et la globalisation des télécommunications. Strange dira que les télécommunications sont un "extreme exemple of one process by which authority has shifted massively away from governments of states to the corporate management of firms"²⁵.

En Amérique du Nord, l'intégration en profondeur dans le domaine des télécommunications semble de moins en moins compatibles avec certains objectifs nationaux comme, dans le cas canadien, la propriété canadienne des télécommunications. Les entreprises canadiennes ont d'ailleurs adopté des stratégies orientées sur les marchés internationaux et leur attitude face à l'étranger se modifient²⁶. Concernant les règles sur le contenu canadien, le Canada continue d'insister sur l'exclusion de la

²⁵ S. Strange (1996), *The Retreat of States : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 100.

²⁶ Téléglobe ne s'est pas opposée à l'assouplissement des restrictions à la propriété étrangère qui ont été harmonisées avec celles qui s'appliquent aux autres entreprises de télécommunications puisque, incidemment, elle a peu après annoncé l'acquisition d'une entreprise américaine. Aussi, l'acquisition par SBC/Ameritech d'une participation de 20% dans Bell Canada confirme que l'apport des entreprises étrangères prend de plus en plus d'importance, ce qui remet en cause la pertinence de maintenir les restrictions à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications.

culture dans les accords commerciaux, mais ce qui pour le Canada apparaît comme un moyen de protéger la culture canadienne peut être interprété par les États-Unis comme une mesure protectionniste. La décision défavorable de l'OMC relativement aux mesures prises par le Canada pour appuyer l'industrie des périodiques a démontré les problèmes que rencontre l'approche canadienne en matière de protection de la culture et de l'identité canadienne²⁷. En réalité, le Canada est resté, en dépit des mesures d'exclusion, sur la défensive dans le domaine culturel. La convergence des technologies met sous tension les mesures canadiennes visant le contenu canadien alors que se tissent des liens de plus en plus étroits entre le support et le contenu et que les entreprises ont obtenu le droit d'offrir des services interactifs, des services téléphoniques, la vidéo, la programmation, et les signaux pour transmettre ses services sur le même réseau²⁸. Ainsi, les souverainetés nationales semblent effectivement mises au défi par les effets et les incidences des accords commerciaux et il semble que les États seront toujours plus interpellés à se désengager davantage.

Bien que le rôle des États ait été radicalement transformé, il n'est pas moins important qu'il ne l'était auparavant. Réduit à certains égards, il croît de manière importante à d'autres niveaux et devient plus complexe qu'auparavant. Le rôle de la réglementation, des autorités responsables de la concurrence et des organismes responsables des normes et des standards n'est pas éliminé mais il change néanmoins de formes et d'orientations. La gestion du spectre est aussi un domaine qui interpelle les États et les organisations internationales malgré que les entreprises cherchent un pouvoir décisionnel et organisationnel accru en la matière.

Il ne faut surtout pas perdre de vue, également, que l'introduction de la concurrence coïncide avec l'élaboration de

²⁷ Il s'impose de définir le contenu canadien, de définir ce qu'est un produit ou un service. Le cas des périodiques a montré un flou en la matière car les services peuvent être insérés dans les produits et de clarifier dans quelles mesures les subventions et les incitations fiscales peuvent être utilisées pour promouvoir les produits « canadiens » afin de préciser le rôle de l'État dans la promotion culturelle. D. Schwanen (1998), *A Matter of Choice : Toward a More Creative Canadian Policy on Culture*. C. D. Howe Institute Commentary.

²⁸ Les changements technologiques posent d'importants défis pour l'interprétation et l'efficacité de la clause d'exclusion culturelle car si les industries culturelles sont généralement exclues, le secteur des télécommunications ne l'est pas ce qui, dans un contexte de convergence industrielle, pose la question de la séparation des activités exclues de celles qui sont incluses. Dans la perspective du développement du commerce électronique il sera de plus en plus difficile de distinguer les produits des services et de déterminer les règles qui doivent être appliquées.

nouvelles stratégies nationales qui visent à favoriser le développement d'entreprises efficaces, innovatrices et compétitives au sein d'une industrie globale des télécommunications. Les souverainetés nationales ne sont pas remises en cause, mais elles sont actuellement orientées vers la mise en œuvre du principe concurrentiel tant au niveau national qu'international et elles servent des considérations stratégiques d'insertion compétitives à l'économie mondiale. Là est sans doute le plus redoutable des problèmes de la mise en œuvre du modèle concurrentiel car si l'on doit reconnaître le retour forcé du politique, ce dernier est tout aussi imprégné de l'illusion de la concurrence que de considérations stratégiques.

Le secteur des TIC revêt une importance toute particulière dans la mesure où il joue un rôle central dans le déploiement des réseaux transnationaux dans les autres secteurs économiques. Si les États ne convergent plus vers des attitudes nationales et protectionnistes, ils visent désormais à maximiser les bénéfices d'une insertion dans le marché mondial des télécommunications en mettant en œuvre des stratégies qui misent sur le modèle concurrentiel et qui comportent une dimension internationale très importante. Ainsi, « (...) the key features of the new international telecommunications regime are competition among firms and countries in the area of international telecommunications services »²⁹. Il y aurait donc plus un déplacement du rôle des États qu'un effectif retrait. Il y a encore quelques années, la rivalité internationale était centrée sur l'opposition entre le modèle de monopole réglementé, d'une part, et le modèle concurrentiel et d'accès au marché, d'autre part. Dorénavant, la rivalité intervient au niveau des mesures spécifiques de la mise en œuvre de ce nouveau régime, c'est-à-dire sur "the kind of standards to which principles are linked"³⁰. Il est certain que "interoperable networks do not develop unaccompanied: they require interoperable policy environments, too" et qu'un "global telecom and media policy regime is emerging"³¹. Si l'on peut véritablement percevoir que les accords commerciaux visent à niveler le terrain, à faire converger les politiques et à discipliner les acteurs publics, force est aussi de constater que les États sont en concurrence les uns avec les autres dans une course à la compétitivité. Les nouvelles

²⁹ P. Drahos et R. A. Joseph (1995), "Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game", *Telecommunications Policy*, vol. 19, no. 8, p.620.

³⁰ Drahos et Joseph, op. cit., p. 622.

³¹ B. Abramson et M. Raboy (1999), *Policy Globalisation and « Information Society » : a View from Canada*, *Telecommunications Policy*, 23, p. 775.

politiques des télécommunications ont remplacé le modèle réglementaire par une approche “industrielle” qui vise à développer un secteur efficace, innovateur et compétitif et qui est traversée par les considérations stratégiques qui ne sont pas sans rapport avec la manière dont le gouvernement entend favoriser la présence et la capacité concurrentielle des entreprises dans les télécommunications globales. La tension évidente entre la concurrence et la compétitivité n’est pas nouvelle, mais dans cet univers très imparfait du développement des télécommunications à l’ère des NTIC, elle est d’autant plus importante que ce secteur joue un rôle clé dans la répartition du pouvoir économique au sein de l’économie mondiale.

L’intégration par le marché se solde beaucoup plus par une course à la compétitivité que par la concurrence. La préoccupation des États est de s’assurer que le cadre réglementaire ne fera pas obstacle à l’efficacité et à la compétitivité des entreprises nationales dans une concurrence qui déborde de l’espace national, plutôt que d’imposer une concurrence vigoureuse sur le marché national. Pourquoi en serait-il autrement dans la mesure où la concurrence vient de plus en plus de l’extérieur, que des règles de concurrence plus rigoureuses seraient un désavantage aux entreprises nationales et qu’elles pourraient aussi refroidir les investisseurs étrangers que l’on vise plutôt à attirer par un environnement institutionnel propice.

Il serait impossible de faire une énumération exhaustive des nouveaux instruments que les États développent pour agir en tant qu’acteurs oligopolistiques. Mentionnons simplement que le rôle de partenariat stratégique entre le secteur privé et le secteur public dans la définition des stratégies commerciales, les programmes de promotion des exportations, l’aide à la création d’alliances stratégiques, les subventions, les exemptions fiscales, etc... Relativement au développement et au déploiement des réseaux à large bande, le gouvernement soutient l’initiative privée dans le développement des nouveaux services et des réseaux à large bande, notamment par un partenariat avec un consortium de Bell et Canarie. L’industrie américaine fait aussi appel au gouvernement pour soutenir le développement des réseaux à large bande, d’autant que le Canada semble avoir une avance sur les États-Unis. Il faut retenir deux éléments importants, les États ne se retirent pas réellement et leurs stratégies semblent elles aussi soulever les insuffisances du modèle concurrentiel.

Première partie : Transformations de l'environnement institutionnel du marché des télécommunications

L'ancien modèle et organisation monopolistique

L'intégration des télécommunications nord-américaines a beaucoup changé. Dans ce secteur, l'intégration a traditionnellement passé par les États. Le principe concurrentiel avait été abandonné au profit de monopoles nationaux réglementés et d'une réglementation internationale assurant l'interconnexion des monopoles nationaux. Les difficultés de mise en œuvre de la concurrence à la fin du 19^{ième} siècle et au début du 20^{ième} siècle dans le secteur des télécommunications avaient fait de ce secteur l'exemple par excellence d'un monopole naturel. L'expiration des brevets octroyés avait favorisé une certaine concurrence mais les entreprises dominantes ont rapidement déployé des stratégies pour conserver leurs marchés et barrer la route à l'entrée de nouveaux concurrents ; la concurrence semblait mener naturellement à la constitution de monopole privé³². Le débat public du début du 20^{ième} siècle a finalement débouché sur la mise en place de structures monopolistiques. Incidemment, les entreprises dominantes ont fortement contribué à faire valoir que la structure monopolistique était justifiée ou naturelle. Trois arguments méritent d'être mentionnés : les économies d'échelle, la nécessité de l'interfinancement pour garantir l'universalité des services de base et l'intégrité systémique. Au Canada, le monopole a aussi été justifié par les objectifs de développement national dans la mesure où il pourrait favoriser le développement et l'utilisation d'infrastructures de réseaux canadiens, et promouvoir l'identité et la culture canadiennes³³. À l'instar de Babe et de Winseck, il faut

³² Au Canada, entre 1893 et 1920, le secteur était caractérisé par des structures concurrentielles mais les pratiques de Bell étaient fréquemment critiquées par les compagnies indépendantes qui rencontraient des difficultés d'interconnexion. Devant l'inefficacité des mesures gouvernementales visant à assurer l'interconnexion, la concurrence sur le marché local fut éliminée pour créer un monopole qui devait alors se limiter aux activités non concurrentielles et garantir l'universalité des services.

³³ La structure monopolistique n'a pas empêché le contrôle américain de Northern Electric (ex-Nortel) et de Bell Canada jusqu'à la fin des années 60. Incidemment, une décision antitrust américaine en 1956, qui a entraîné le retrait d'AT&T du marché canadien, a contribué à augmenter la propriété canadienne et l'intégration verticale de Bell Canada de façon plus marquée.

remarquer l'importance des facteurs juridiques et politiques et celle des intérêts corporatifs dans le développement de monopoles réglementés³⁴. Quoiqu'il en soit des raisons évoquées et des intérêts en jeu, le développement de monopoles est apparu comme le meilleur moyen de garantir le financement des coûts en R&D, d'autant que les liens verticaux entre les monopoles et les producteurs d'équipements permettaient de "subventionner" et de soutenir les activités de ces derniers qui bénéficiaient ainsi d'un accès privilégié aux marchés captifs des monopoles. Si la concurrence n'était pas viable, des institutions de régulation publique devaient être mises en place afin de faire en sorte que l'allocation des ressources pour le développement des télécommunications reflète les besoins de tous les utilisateurs et que les abus de pouvoir des monopoles puissent être évités³⁵.

La généralisation du modèle monopolistique a facilité le développement d'un régime international cohérent orchestré par l'Union Internationale des Télécommunications (UIT) qui assurait l'existence de certaines règles d'interconnexion des réseaux nationaux et la circulation des messages. Le régime était implicitement nationaliste et reposait sur l'existence de monopoles nationaux réglementés. Durant la plus grande partie du 20^{ième} siècle, les "politiques nationales et l'encadrement international se sont complétés et renforcés mutuellement"³⁶ pour organiser le secteur des télécommunications sur la base de monopoles nationaux, publics ou privés, et de la réglementation nationale. La cohérence du régime reposait sur la coïncidence remarquable entre les ordres politiques nationaux et internationaux. François Plourde résume fort bien les grandes caractéristiques de ce régime :

- Une structure de monopole public ou privé fortement réglementé.
- Des liens verticaux entre les fournisseurs d'équipements et les monopoles.

³⁴ R. E. Babe (1990), *Telecommunications in Canada: Technology, Industry, and Government*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press ; D. Winseck (1995a), "Power Shift?: Towards a Political Economy of Canadian Telecommunications and Regulation", *Canadian Journal of Communication*, vol. 20, no. 1 ; Winseck, D. (1995b), "A Social History of Canadian Telecommunications", *Canadian Journal of Communication*, vol. 20, no. 2.

³⁵ La réglementation opérait aussi une séparation des différents segments du marché. Elle avait érigé des frontières technologiques très précises et il existait aussi des frontières bien délimitées entre l'espace national et l'espace international.

³⁶ F. Plourde (1992), op. cit., p. 190.

- Des services internationaux conçus comme une offre conjointe bilatérale de services par les monopoles des pays concernés dont la tarification était sous la responsabilité du pays d'origine et qui faisaient l'objet d'ententes établies à l'UIT prévoyant la compensation des écarts de revenus entre les communications reçues et les communications envoyées.
- Les équipements « internationaux » appartenant de part et d'autre d'une ligne médiane aux monopoles des pays concernés faisaient l'objet d'une réglementation de l'UIT qui assurait l'interconnexion des réseaux nationaux et la normalisation technique.
- Un autre organisme, Intelsat, possédait et gérait les satellites destinés aux communications internationales.
- Diverses pratiques d'interfinancement tant au niveau national qu'international, notamment pour assurer le service universel de base par le biais du financement des déficits sur les services locaux à partir des surplus sur les appels interurbains.

Le nouveau modèle

De façon tout à fait remarquable, la plupart des États ont abandonné le modèle de monopole réglementé pour fonder l'organisation du secteur sur le principe concurrentiel, que ce soit au niveau national ou international. Plusieurs changements ont modifié l'organisation de ce secteur :

- 1) d'une intégration essentiellement nationale, les télécommunications prennent désormais une dimension globale ;
- 2) d'une intégration fondée sur l'organisation et la réglementation de monopoles, l'intégration passe maintenant par la concurrence ;
- 3) la structure de l'industrie est influencée par le passage de services de téléphonie vocale à la fourniture de services multiples qui requiert de nouvelles infrastructures.
- 4) plus fondamentalement, un nouveau régime des télécommunications est en voie d'être consolidé et tend à généraliser les changements institutionnels et réglementaires qui sont survenus aux États-Unis depuis une vingtaine d'années.

L'abandon du modèle de monopole réglementé par les États-Unis a signifié l'amorce d'un long processus d'érosion du régime international des télécommunications. Dans les années 80 et 90, jouant sur l'effet d'entraînement et la persuasion, les États-Unis

ont mis de l'avant un nouveau régime international en favorisant la libéralisation des échanges des services et des équipements de télécommunications. Ce nouveau régime est toujours en construction, mais son orientation générale va dans le sens de la mise en oeuvre d'un modèle concurrentiel, ou d'un modèle d'accès au marché, comme fondement d'une politique d'infrastructures, de services et de définition des normes dans tout ce qui a trait, de près ou de loin, aux télécommunications.

Le retour du refoulé : l'adoption du modèle concurrentiel aux États-Unis

Lié à cette idée de l'émergence d'un "monde sans frontières", le secteur des télécommunications est au centre des processus d'intégration qui structurent actuellement l'économie mondiale. Au centre de ce nouveau monde, l'on retrouve les États-Unis et les entreprises américaines. Ceci n'est pas étranger au fait que les États-Unis ont été les premiers à abandonné le modèle monopolistique en faveur de la concurrence.

À partir des années 70, les contraintes institutionnelles qui pesaient sur les télécommunications sont rapidement apparues incompatibles avec les besoins des grands utilisateurs, les FTN américaines. En effet, il existait une tension grandissante entre la demande de services de télécommunications des grands utilisateurs soucieux d'opérer à l'échelle mondiale une offre caractérisée par des monopoles figés dans leurs structures nationales³⁷. Cette tension, exacerbée par les innovations technologiques, a mis au défi l'encadrement réglementaire de l'industrie. Deux arguments ont justifié l'abandon du modèle de monopole réglementé : la réglementation n'était pas efficace et les innovations technologiques ébranlaient la thèse du monopole naturel.

Parallèlement au maintien de la structure monopolistique, les États-Unis, plus spécifiquement la Federal Communications Commission (FCC), ont permis la concurrence pour les services de données. Le développement de réseaux intra-firmes et l'émergence de nouveaux services, les services données notamment, posaient des défis de taille aux monopoles comme aux autorités de réglementation. La tension est devenue évidente à partir de 1971 avec l'arrivée de MCI sur le marché des services

³⁷ A. Mouline (1996), "Les stratégies internationales des opérateurs de télécommunications", *Communications et Stratégies*, no. 21, 1er trimestre, p. 77.

améliorés³⁸ et elle a été exacerbée en 1978 lorsque la FCC a permis la concurrence sur le marché des interurbains et que les problèmes de concurrence se sont multipliés. La FCC a été incapable de résoudre les problèmes de concurrence rencontrés par les entreprises concurrentielles et de trouver une solution à la cohabitation difficile de segments concurrentiels et de segments réglementés. C'est finalement le Département de la Justice qui est intervenu en brisant le monopole d'AT&T.

Le point tournant de l'abandon du modèle monopolistique fut le démantèlement d'AT&T en 1984. Le démantèlement d'AT&T devait éliminer les avantages déloyaux dont le monopole bénéficiait en raison de son contrôle de l'accès au réseau local et de ses liens verticaux avec la fabrication d'équipements. AT&T et les autorités antitrust ont trouvé un terrain d'entente ; AT&T allait devoir renoncer aux services locaux mais elle allait conserver les services interurbains, les activités de fabrication et l'essentiel des Bell Labs et être autorisée sur les segments concurrentiels des données et des services spécialisés.

Jusqu'en 1996, le marché américain fut caractérisé par une concurrence au niveau des services interurbains et spécialisés entre trois grandes entreprises (AT&T, MCI et Sprint) d'un côté, et par des concessions géographiques desservies par les sept compagnies régionales³⁹ qui ont conservé un monopole sur les services locaux, de l'autre côté. En 1996, le Telecommunications Act a éliminé les barrières à la concurrence entre les différents segments du marché permettant aux anciens monopoles locaux, aux fournisseurs de services interurbains, aux entreprises de câbles, de radiodiffusion et autres d'entrer en concurrence directe dans le but de favoriser l'innovation, de réduire les prix des services, et d'améliorer la compétitivité des États-Unis⁴⁰. L'objectif de la nouvelle politique américaine des télécommunications était de modifier radicalement l'environnement de marché de ce secteur, et cette nouvelle politique allait rapidement déborder de l'espace national et prendre une forte orientation stratégique.

Il s'agissait pour les États-Unis de mettre en oeuvre une nouvelle stratégie en vue d'exploiter leur avance dans ce secteur

³⁸ En 1971, les États-Unis ont permis la concurrence au niveau des services améliorés.

³⁹ Pacific Telesis, USWest, Ameritech, Bell South, Bell Atlantic, Nynex et Southwestern Bell (SBC).

⁴⁰ La loi de 1996 a introduit la concurrence sur le marché local et permis le rapprochement des marchés des cablodistributeurs et des télécommunications, allégé la réglementation de la cablodistribution, et précisé les pouvoirs de la justice, des organismes fédéraux et des États afin de mettre en place un cadre fédéral homogène et plus efficace. Voir, États-Unis (1996), *Telecommunications Act of 1996*, Washington D. C., Government Printing Office.

d'autant que cette avance pouvait aussi servir à améliorer la compétitivité internationale des entreprises américaines⁴¹. Les changements sur le marché américain devaient être exportés pour permettre le déploiement des réseaux transnationaux de télécommunications des entreprises américaines. Il apparaît désormais clairement que les objectifs internationaux de la politique américaine des télécommunications consistent à obtenir l'accès aux réseaux et aux marchés étrangers pour les entreprises américaines et à faire en sorte que

“the same competitive incentives that have developed domestically also develop for investment in facilities between the United States and other countries, and within other countries themselves”⁴².

Il s'agit en effet de promouvoir les principes qui se retrouvent dans l'initiative du *National Information Infrastructure* de 1993 et dans le *Télécommunications Act* de 1996 sur la scène internationale, notamment le rôle de l'initiative privée et de la concurrence, l'accès aux réseaux et la flexibilité des cadres réglementaires. D'ailleurs la stratégie de développement de l'infrastructure de l'information, le *National Information Infrastructure* (NII), lancée en 1993 devait très vite trouver une contrepartie globale avec le *Global Infrastructure Initiative*.

Dans les années 80, l'agenda des négociations internationales allait de plus en plus porter sur l'élimination des barrières réglementaires sur les marchés étrangers et l'amélioration des conditions d'accès des entreprises américaines aux marchés publics et aux marchés étrangers⁴³. Mais les États-Unis ont vite reconnu qu'ils ne convainraient pas facilement les pays membres de l'UIT de modifier le cadre de la réglementation internationale pour garantir l'accès aux réseaux nationaux. Leurs efforts pour faire reconnaître les entreprises autorisées dans leurs pays par les monopoles des autres pays afin qu'elles puissent acheminer des télécommunications internationales ont échoué plusieurs fois avant de réussir.

Les États-Unis ont trouvé un puissant allié sur la scène internationale, le Royaume-Uni. Leurs tentatives de faire accepter leur vision des télécommunications ont buté sur une très grande résistance qui révélait la grande stabilité du compromis

⁴¹ F. Plourde, op. cit.

⁴² Council of Economic Advisers (1999), *Growth and Competition in the Telecommunications Industry: 1993-1998*, February, Department of Commerce, National Technical Information Administration, United States, Washington D. C.

⁴³ G. Feketekuty (1990), “The Information Economy and the Global Market: Challenges for the United States”, *Telematic and Informatics*, vol. 7, no. 1, pp. 71-79.

international qui fondait le régime des télécommunications. Ils ont par contre réussi à bloquer la démarche de réglementation au sein de l'UIT, qui fonctionne sur la base de consensus, relativement aux nouveaux services. Les États-Unis ont maintenant réussi à engager les États dans un processus de généralisation du modèle de concurrence/accès au marché à l'OMC, mais ils ont auparavant fait avancer leur modèle en Amérique du Nord.

Abandon du modèle monopolistique au Canada et généralisation du modèle concurrentiel

L'abandon du modèle monopolistique au Canada est étroitement lié à la réorientation de la politique économique canadienne sur le libre-échange avec les États-Unis. La résistance a été forte et le modèle monopolistique fut maintenu jusqu'à la fin des années 80. Deux exemples sont révélateurs.

1. Au début des années 70, la nouvelle politique nationale des télécommunications n'a pas remis en cause le modèle monopolistique⁴⁴ : le rapport de la Télécommission, mis sur pied par le ministère des Communications, conjugait le développement technologique, le développement économique et culturel du Canada, l'investissement public dans les infrastructures, les subventions et les mesures de protection pour assurer la propriété canadienne et le contenu culturel canadien⁴⁵.

2. Au début des années 80, lorsque la Commission sur les pratiques restrictives du commerce (CPRC) s'est penchée sur les pratiques de Bell Canada, elle n'a pas remis en cause l'organisation du secteur, le monopole de Bell Canada et les liens verticaux avec les fournisseurs d'équipements⁴⁶. L'enquête de la

⁴⁴ En l'absence de cadre de référence précis, la "politique" reposait sur des décisions ponctuelles qui n'ont pas eu l'impact recherché. La seule recommandation qui a véritablement été appliquée fut celle de créer le Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications Canadiennes (CRTC).

⁴⁵ Canada (1971), *Instant World, A Report on Telecommunications in Canada*, Ottawa, Information Canada.

⁴⁶ Plusieurs plaintes avaient été faites relativement aux liens entre Nortel et Bell Canada. Il existait donc une certaine tension découlant des pratiques de Bell Canada mais si les autorités américaines avaient démantelé AT&T afin de protéger la concurrence sur les segments concurrentiels, la CPRC a considéré que les décisions du CRTC relativement au marché des terminaux et à l'interconnexion favorisaient la concurrence et que rien ne prouvait que les concurrents étaient désavantagés par les liens entre Nortel et Bell Canada. Voir Canada (1983), Commission des pratiques restrictives du commerce, *Les télécommunications au Canada, Partie III, Répercussions de l'intégration verticale dans l'industrie du matériel de télécommunications*, Ottawa, Consommation et Corporations Canada ; Canada (1982), Commission des pratiques restrictives du commerce, *Les*

CPRC n'a pas eu l'impact structurel et juridique de la poursuite américaine contre AT&T⁴⁷.

Contrairement à la FCC, le CRTC a donc, jusqu'à la fin des années 80, réussi à défendre le modèle monopolistique, notamment dans une décision controversée en 1985, relativement au rééquilibrage tarifaire entre les services locaux et les services interurbains et à la concurrence sur le segment des interurbains⁴⁸. Toutefois, la réorientation de la politique canadienne vers le libre-échange avec les États-Unis a favorisé un alignement idéologique graduel entre les deux pays et la concurrence est progressivement devenue le noyau central de la politique économique canadienne⁴⁹.

En 1989, l'ALE a verrouillé la décision du CRTC de 1988 relativement à la distinction entre les services de base et les services améliorés (les premiers demeurant sous le contrôle des monopoles et les deuxièmes devant être ouverts à la concurrence) et conforté la situation qui existait entre les monopoles et le CNCP, qui allait devenir Unitel et ensuite AT&T Canada. L'ALE a néanmoins signifié que la libéralisation n'impliquait pas simplement la privatisation et la déréglementation sur le marché national mais également l'ouverture à la concurrence étrangère. L'ALE a libéralisé le commerce de la technologie des télécommunications et de l'information et a engagé le Canada et les États-Unis à promouvoir la concurrence dans les services avancés et améliorés. Le principe de traitement national devait garantir aux entreprises américaines un accès non discriminatoire au système de télécommunications de base.

télécommunications au Canada, Partie II, La proposition de réorganisation de Bell Canada, Ottawa, Consommation et Corporations Canada ; Canada (1981), Commission des pratiques restrictives du commerce, *Les télécommunications au Canada, Part I, L'interconnexion*, Ottawa, Consommation et Corporations Canada.

⁴⁷ En réalité, la réorganisation de Bell Canada qui a donné naissance à BCE allait accroître la liberté d'action de l'entreprise puisqu'elle allait être capable de développer ses activités concurrentielles loin de la surveillance du CRTC, notamment sur le marché sans-fil.

⁴⁸ Le partage de la base tarifaire et le rééquilibrage des tarifs sont des éléments importants du processus de transition vers la concurrence au niveau de la tarification d'interconnexion et de la prévention des pratiques de subventionnement croisé.

⁴⁹ A cet égard, si la politique de la concurrence n'a pas joué un rôle déterminant et aussi direct qu'aux États-Unis, elle est devenue la principale défenderesse de l'ouverture du marché des télécommunications à la concurrence en faisant valoir les avantages de la déréglementation, de la concurrence et de la libéralisation. Voir OCDE (1996), *Competition in Telecommunications*, Paris. Mentionnons que dans la foulée de la réorientation de la politique économique canadienne, une nouvelle loi sur la concurrence fut adoptée. Elle est imprégnée des considérations d'efficacité et de compétitivité internationale et elle joue un rôle très pro-actif au niveau de la déréglementation et de la libéralisation de l'économie canadienne.

À partir des années 90, les choses vont évoluer très vite. Le marché canadien de l'interurbain a été ouvert à la concurrence en 1992. En 1993, la *Loi sur les télécommunications* a clarifié les grandes lignes de politique canadienne en matière de télécommunications. L'article 7 de la loi énumère un vaste éventail d'objectifs qui vont de l'universalité des services à la compétitivité des télécommunications canadiennes, tant au niveau national qu'international, en passant par l'objectif de favoriser le libre jeu de la concurrence. Peu après, le Canada a aussi défini sa politique sur l'autoroute de l'information⁵⁰. Les principaux éléments de cette politique sont que les règles sur le contenu canadien s'appliquent aux nouveaux services et que les restrictions à la propriété étrangère sont conservées; que les entreprises de télécommunications peuvent demander des licences de radiodiffusion et les entreprises de câblodistribution peuvent offrir des services de télécommunications ; et, que la convergence des secteurs de télécommunications et de la radiodiffusion n'implique pas la convergence des lois spécifiques visant les deux types d'activités⁵¹. En matière de commerce électronique, la réglementation de l'internet, la définition des normes et de son contenu doivent reposer principalement sur le secteur privé et si la réglementation du gouvernement doit jouer un rôle, ce ne doit être que pour lever les obstacles à la concurrence. Ce nouvel environnement institutionnel a donné aux entreprises de télécommunications une grande marge de manœuvre dans le développement d'un "réseau de réseaux", c'est-à-dire de l'autoroute globale de l'information dont le développement est guidée par cinq principes établis en 1995 par le G7 : il s'agit de favoriser l'investissement privé, la souplesse de la

⁵⁰ En 1994, suite au lancement du projet américain *National Information Infrastructure*, le gouvernement canadien avait lancé un processus de consultation pour définir sa politique de l'autoroute de l'information. Le rapport du Comité consultatif sur l'autoroute de l'information énoncera que le développement de l'économie de l'information devait reposer sur les forces du marché. Le rôle "interventionniste" du gouvernement devait être limité à la promotion du contenu et de la culture du Canada par des mesures d'incitation et à une collaboration aux projets de modernisation des réseaux du secteur privé, notamment par le truchement du Canadian Network for the Advancement of Research Industry and Education (CANARIE), un instrument créé par l'industrie avec l'appui d'Industrie Canada pour appuyer la coopération en matière de R&D pour le développement de l'autoroute de l'information. En outre, le CCAI recommandait l'élimination des restrictions sur la propriété étrangère. Canada (1995), Comité consultatif sur l'autoroute de l'information, *Contact Communauté Contenu: Le défi de l'autoroute de l'information*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services.

⁵¹ Voir Canada (1996), *La société canadienne à l'ère de l'information : Pour entrer de plein-pied dans le XXI^e siècle*, Ottawa, Ministère des approvisionnements et services.

réglementation, et le libre accès aux réseaux et aux équipements essentiels⁵².

Parallèlement, le Canada a aussi pris de nouveaux engagements commerciaux. L'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS) n'empêche pas l'existence d'un opérateur unique pour les services de télécommunications de base, au demeurant, à peu près totalement exclus de l'AGCS⁵³ mais une annexe a porté l'accès non discriminatoire aux réseaux de télécommunications de base. L'AGCS a confirmé l'application des clauses de la nation la plus favorisée et du traitement national dans le secteur des télécommunications, ce qui, à long terme, implique que les États

“engage in intimate reworking of their national regulatory systems in order to make the international trade in services a meaningful possibility”⁵⁴.

En vigueur en 1994, l'ALENA reprendra l'ALE et s'inspirera aussi des avancées de l'AGCS. Mais il ira plus loin⁵⁵.

- Des dispositions portent sur l'accès au marché et l'élimination des restrictions à l'investissement pour les fournisseurs de services étrangers.

⁵² Les secteurs impliqués sont les équipements de télécommunications, les terminaux d'accès aux services intégrés, les services, ainsi que les logiciels et les interfaces reliant les équipements, les terminaux et les applications. Voir G7 (1995), *Une vision partagée de l'enrichissement humain*, Conférence ministérielle du G7 sur la société de l'information, février.

⁵³ L'accord oblige les États à reconnaître et à appliquer la clause NPF (Article 2) et à faire preuve de transparence (Article 3) en ce qui concerne les mesures réglementaires, légales et administratives qui affectent le commerce des services. D'autres dispositions abordent la réglementation intérieure, les intérêts des pays en développement, les accords d'intégration régionale et bilatérale, les monopoles et les pratiques commerciales restrictives. En vertu des dispositions visant les monopoles, les États membres s'engagent à ce qu'ils n'abusent pas de leur position de façon à contrevenir à l'accord. En ce qui concerne les pratiques commerciales, un État peut faire une demande à un autre État pour des consultations et des informations sur des pratiques qui limitent la concurrence et le commerce des services dans la mesure où les lois de l'État en cause le permettent. La Partie III de l'accord prévoit des engagements spécifiques en matière d'accès au marché (article 16), en ce qui a trait au traitement national (article 17) et des engagements additionnels qui ne sont pas visés par les mesures d'accès au marché et de traitement national (article 18). Les engagements spécifiques ne touchent que marginalement aux services de base. Des 48 pays (l'UE comptant comme un) ayant pris des engagements, 22 seulement ont inclus des mesures affectant les communications de base et ceci, de façon très circonscrite; une liste de concessions indique les mesures consenties. La Partie IV prévoyait un processus de libéralisation progressive qui engageait les États signataires à réduire la réglementation.

⁵⁴ P. Drahos et R. A. Joseph (1995), “Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game”, *Telecommunications Policy*, vol. 19, no. 8, p.623.

⁵⁵ Le chapitre 13 aborde spécifiquement les services de télécommunications.

- Les trois pays s'engagent notamment à garantir que les tarifs reflètent les coûts économiques liés directement à la fourniture des services.
- L'accord oblige les trois pays signataires à garantir un accès non discriminatoire pour les fournisseurs de services améliorés et les services de télécommunications intra-firmes.
- Il comprend des dispositions sur les standards pour qu'ils ne constituent des barrières non-tarifaires; il est aussi prévu que les signataires prennent des mesures pour reconnaître les tests de laboratoire des deux autres pays dans le cadre de leurs procédures d'autorisation des équipements et qu'un comité soit créé pour favoriser la coopération dans l'application, le développement et l'harmonisation des standards.
- Des dispositions portent aussi sur les monopoles et engagent les États à garantir qu'ils ne mettent en oeuvre des pratiques anticoncurrentielles sur les marchés concurrentiels, notamment en prenant des mesures concernant la comptabilité, la séparation structurelle et l'accès non discriminatoire aux réseaux.
- Il est aussi prévu que les pays devront mettre en oeuvre une coopération technique en vue de développer l'interopérabilité des infrastructures.
- Les tarifs sur les équipements sont éliminés.
- Le chapitre 11 sur l'investissement va introduire de nouvelles règles qui visent à garantir aux entreprises américaines un accès non discriminatoire et sécuritaire aux marchés canadien et mexicain⁵⁶.

⁵⁶ C'est probablement sur la question de l'investissement que l'ALENA a le plus innové. Les États-Unis ont jeté les bases d'un régime d'investissement fondé sur 1) le traitement national, 2) l'interdiction d'une série de prescriptions de résultats et des restrictions de mouvements de capitaux, 3) la protection des investisseurs et 4) l'instauration d'un nouveau type de règlement des différends. L'ALENA a aussi adopté une définition très large de l'expropriation qui permet aux investisseurs de réclamer indemnisation lorsque les lois nationales affectent négativement la valeur de l'investissement. L'innovation principale se trouve dans le mécanisme de règlement des différends entre État et investisseur. L'ALENA permet à un investisseur d'initier des procédures en vue d'obtenir une décision arbitrale ayant force de loi contre un pays d'accueil dans un forum international. Dans le cadre de l'ALE, le règlement des différends sur les questions de l'investissement international était simplement le mécanisme général de règlement des disputes et les décisions des autorités canadiennes relativement à l'examen des projets d'investissements étrangers étaient exclues de la procédure de règlement des différends. Voir R. Bachand, *Étude comparative des accords et traités d'investissement dans les Amériques : existe-t-il une alternative au modèle ALÉNA ?*, Montréal, GRIC, janvier 2001, <http://www.unites.uqam.ca/gric> ; pour l'analyse de l'historique des mécanismes de règlement des différends voir R. Bachand, dans *Les mécanismes de règlement des*

- Le chapitre 15 engage les États à prendre des mesures contre les pratiques anticoncurrentielles mais ils ne peuvent avoir recours aux mécanismes de règlement des différends. Les disputes concernant les problèmes de concurrence sont donc plus susceptibles de prendre la route de l'OMC⁵⁷.

Si la concurrence est devenue l'axe central de la nouvelle politique et que la voie de la convergence industrielle était ouverte, les monopoles conservaient leur contrôle du marché local et des installations jugées essentielles à la concurrence sur les autres segments. Dans la perspective des États-Unis, la concurrence dans les secteurs concurrentiels ne pouvait véritablement être effective que si les États prenaient des mesures pour discipliner les monopoles ou si la concurrence était introduite dans le marché des télécommunications de base qui demeurait sous le contrôle des monopoles et intouché par les accords internationaux. Les États-Unis ont adopté le *Telecommunications Act* en 1996, nous l'avons déjà dit, créant ainsi le cadre institutionnel devant permettre la concurrence sur le marché local et la convergence industrielle tout en clarifiant le rôle de la FCC. Parallèlement, au niveau international, ils réussiront à faire aboutir le volet télécommunications de base dont l'exclusion réduisait l'impact de l'AGCS dans la mesure où des fournisseurs de services locaux qui contrôlent l'accès au réseau local peuvent réduire la capacité d'entrée de concurrents sur les segments concurrentiels⁵⁸.

La véritable rupture a été opérée par l'accord plurilatéral sur les télécommunications de base (ATB) signé en 1997⁵⁹. L'ATB doit être perçu comme complémentaire de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) qui prévoit la réduction des tarifs sur les équipements de télécommunications⁶⁰. Avec l'ATB,

différends relatifs aux investissements. L'ALÉNA comme modèle ? (Montréal, GRIC, février 2000, <http://www.unites.uqam.ca/gric>).

⁵⁷ Toutefois, certaines dispositions des chapitres 11 (investissement) et 13 (télécommunications) ainsi que le chapitre sur les obstacles techniques peuvent toutefois permettre le recours aux mécanismes de règlement des différends dans le cas de disputes dans ce secteur.

⁵⁸ OMC (1997), *Rapport annuel 1997*, volume 1, Dossier spécial: "Le commerce et la politique de la concurrence", Genève, OMC.

⁵⁹ Quatrième protocole annexe à l'accord général sur le commerce des services. Ce protocole contient la liste des engagements spécifiques et les exemptions des obligations concernant les télécommunications de base qui complètent ou modifient les engagements et les exemptions énoncés à l'article 2 de l'AGCS.

⁶⁰ Des dispositions sur les obstacles non tarifaires sont incluses mais il n'existe pas d'engagements contraignants. Le calendrier d'échelonnement des concessions prévoit quatre étapes qui se terminaient en janvier 2000. Suite à l'entrée en vigueur de l'ATI, un Comité a été créé pour assurer l'application des dispositions. On parle désormais d'un ATI

soixante-neuf gouvernements ont fait des concessions et la plupart des gouvernements ont adopté, dans leurs législations respectives et des mesures relatives à l'environnement réglementaire favorables à l'accès au marché. En vertu de l'article 18 sur les engagements additionnels, ils ont entériné certains principes généraux en matière de concurrence, d'interconnexion et de licences⁶¹.

Le Canada s'est engagé à éliminer le monopole Télésat en 2000 et celui de Téléglobe sur les services internationaux en 1998, et à ouvrir le marché local à la concurrence. De plus, il s'est engagé à respecter le *Document de référence* sur les engagements additionnels, à assouplir les restrictions à la participation étrangère et à éliminer les mesures relatives au contrôle canadien des systèmes mobiles de satellites et des câbles sous-marins. Au chapitre des services internationaux, le Canada a effectivement mis fin à l'ancien monopole de Téléglobe dans la prestation de services outre-mer et a supprimé les restrictions spéciales relatives à la propriété de Téléglobe. Il a également éliminé les restrictions touchant l'acheminement du trafic et autorisé la propriété entièrement étrangère des câbles sous-marins. Le Canada a enfin supprimé l'exigence des investissements nationaux dans les systèmes mobiles mondiaux par satellite, autorisé la propriété entièrement étrangère des stations terriennes et mis fin au monopole de Télésat pour les services fixes par satellite. Le marché local est aussi ouvert à la concurrence depuis 1998.

La transition vers la concurrence a donc été plus tardive et plus graduelle qu'aux États-Unis. Malgré un retard significatif dans les années 80 sur les développements aux États-Unis, le Canada a néanmoins suivi l'exemple américain et mis en œuvre, dans les années 90, une déréglementation exhaustive de l'industrie et du marché des télécommunications. Le tableau suivant fait état des changements réglementaires au Canada et aux États-Unis.

Il portant sur une liste de produits des technologies de l'information additionnels pouvant faire l'objet de concessions tarifaires. A ce jour, aucun produit n'a été ajouté aux produits visés à l'origine.

⁶¹ L'UIT estimait qu'en 1995 les revenus des marchés affectés représentaient 550 milliards de dollars américains, ou 91% des revenus globaux de télécommunications qui étaient évalués à 602 milliards de dollars américains. C'est donc un marché énorme qui s'ouvrait ainsi aux entreprises de télécommunications, d'autant que les engagements couvrent une grande partie des services et des réseaux de télécommunications, en passant par la téléphonie vocale, la transmission des données, les services mobiles et cellulaires, les services de satellites ainsi que les services de télécommunications améliorés comme le courrier électronique et les services en ligne.

Les différents aspects de la déréglementation au Canada et aux États-Unis.		
	Canada	États-Unis
loi	Loi sur les télécommunications (1993)	Telecommunications Act (1996)
déréglementation	CRTC	FCC et États
privatisation	<ul style="list-style-type: none"> • Téléglobe (1987); Télésat (1992) 	
Changement structurel	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête CPRC (1981-83): aucune mesure 	<ul style="list-style-type: none"> • Démantèlement AT&T (1984)
Marché local	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1996)
Interurbains	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1992) • Abstention de réglementation des entreprises non dominantes (1995) et de Stentor (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1978) • Abstention de réglementation d'AT&T (1995)
International	<ul style="list-style-type: none"> • Revente sur l'axe canado-américain (1991) et concurrence (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence
Mobile	<ul style="list-style-type: none"> • duopole (1984) • Revente autorisée (1997) • Concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence
Télévision câble	<ul style="list-style-type: none"> • Radiodiffusion autorisée (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisation (1996)
Données	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1979) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1971)
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence
Propriété étrangère	<ul style="list-style-type: none"> • Limite fixée à 46,7%. • Assouplissement concernant Téléglobe, interdiction à 46,7%. • Limite pour les systèmes de satellites mobiles étrangers en fonction du ratio participation canadienne/utilisation des systèmes. • Règles sur le contenu (radiodiffusion) 	<ul style="list-style-type: none"> • en fonction des possibilités de concurrence effective sur les marchés étrangers • Limite de 20% pour les services sans fil (peut être augmentée en fonction de la concurrence effective sur les marchés étrangers)
Satellites fixes	<ul style="list-style-type: none"> • Monopole de Télésat jusqu'en 2000 • Assouplissement services satellites utilisés pour les télécommunications (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès possible en fonction des conditions de concurrence effective à l'étranger (1996)

Sources: Sur la base de OCDE (1999), *Communications Outlook 1999, Telecommunications: Regulatory Issues*, Paris ; complétée avec des informations provenant de sources diverses.

En conclusion, trois constats peuvent être faits. Premièrement, des changements technologiques sont intervenus et ils ont posé d'importants défis réglementaires tant au niveau national qu'international. Les débats sur l'encadrement institutionnel des transformations ont été largement influencés par le modèle adopté aux États-Unis. Deuxièmement, les États-Unis ont abandonné la voie multilatérale pour faire avancer le modèle concurrentiel par les voies bilatérale et régionale. Le régionalisme nord-américain a certainement été étroitement lié à l'adoption, par le Canada, du modèle concurrentiel. Troisièmement, ce modèle pose les jalons d'un cadre institutionnel d'une intégration en profondeur qui correspond essentiellement à l'idée que se font les États-Unis de l'intégration et de la gouvernance économiques dans un contexte de globalisation des marchés. L'ATB est venu conforter l'idée de la généralisation du modèle d'accès au marché comme fondement d'une nouvelle configuration internationale des télécommunications. Désormais, les États abordent le secteur des télécommunications dans une perspective nouvelle, dont la principale caractéristique est d'être orientée dans le sens de la libre concurrence et du libre-échange, ce qui signifie l'abandon généralisé du modèle de monopole réglementé, le déplacement de la coopération internationale de l'UIT vers les espaces de négociations commerciales, notamment dans le cadre de l'ALENA et de la ZLEA, mais aussi de l'OMC, et la participation accrue du secteur privé dans le développement de l'environnement institutionnel et réglementaire des télécommunications.

Les accords internationaux reflètent un changement d'orientation politique découlant du déplacement de la logique d'intervention de l'État dans l'économie de la prestation de biens et services en rapport avec des considérations sociales et politiques vers une logique fondée sur la recherche d'efficacité économique et de compétitivité internationale⁶². Ils ont considérablement modifié l'environnement institutionnel des télécommunications. L'adoption du modèle concurrentiel, qui suppose un transfert de pouvoir décisionnel des États aux entreprises, repose essentiellement sur l'hypothèse d'efficacité du principe de concurrence. Tournons-nous maintenant sur la reconfiguration industrielle des télécommunications.

⁶² M. Raboy, I. Bernier, F. Sauvageau et D. Atkinson (1994), "Cultural Development and the Open Economy : A Democratic Issue and a Challenge to Public Policy », *Canadian Journal of Communications*, Vol. 19 (disponible en ligne).

Deuxième partie :
Reconfiguration des télécommunications en
Amérique du Nord et paradoxes du modèle
concurrentiel

**Mise en œuvre du modèle concurrentiel et rivalité
stratégique dans la nouvelle économie**

La déréglementation et la libéralisation doivent, en principe, favoriser l'interconnexion d'un grand nombre d'opérateurs et d'utilisateurs à l'échelle planétaire. Interconnexion, interopérabilité et convergence industrielle doivent découler de la dynamique concurrentielle. Cette modélisation idéaliste du rôle de la concurrence peut être opposée à un modèle stratégique qui tient compte des stratégies des entreprises et des États pour se positionner dans ce nouveau marché des télécommunications⁶³. Le tableau suivant oppose le modèle idéaliste qui correspond à un concept de concurrence pure et parfaite et le modèle stratégique qui s'appuie sur le concept de rivalité oligopolistique.

⁶³ R. Mansell (1993), *The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution*, London, Sage.

Modèle idéaliste	Modèle stratégique
<ul style="list-style-type: none"> • Émergence d'un marché concurrentiel caractérisé par un grand nombre d'opérateurs • Produit homogène, information largement diffusée • Absence de barrières à l'entrée et à la sortie • Innovation joue un rôle moteur • Convergence industrielle (informatique, télécommunications, média, etc...) • les nouveaux services sont instantanément « universels » • Réduction du pouvoir de marché des entreprises dominantes et rationalisation de l'offre • Réglementation minimale • Collaboration entre les entreprises qui ne posent pas d'obstacles à la concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement d'oligopoles instables <ul style="list-style-type: none"> • Les structures du marché sont imbriquées dans les changements technologiques et les arrangements sociaux et institutionnels • Les rivalités créent des obstacles à l'émergence de réseaux ouverts et transparents. • Développement inégal des termes et conditions d'accès aux nouveaux réseaux • Les réseaux seront structurés par l'offre plus que par la demande • L'innovation stimule la concurrence mais de manière insuffisante pour contrer le processus de monopolisation • Les instruments réglementaires vont créer des pressions qui vont stimuler les opérateurs à développer de nouvelles façons de préserver leur pouvoir de marché

Basé sur Mansell (1993)

Si le modèle libéral doit signifier l'existence de marchés accessibles et concurrentiels, il semble mettre en place une dynamique qui favorise les pratiques restrictives et l'émergence de nouveaux espaces protégés⁶⁴. Il existe autant de pressions qui favorisent la concurrence que de forces menant à la remonopolisation. Le modèle concurrentiel bute sur de nouveaux obstacles qui émanent paradoxalement des forces qu'il libère. Ainsi, si la mise en réseaux des services de télécommunications doit reposer sur la concurrence et sur le secteur privé, telle est

⁶⁴ G. Mulgan (1990), "The myth of cost-based pricing", *InterMedia*, January, London, International Institute of Communications.

l'orientation de base de la nouvelle gouvernance de ce secteur, il faut reconnaître le rôle non moins important des États dans le développement de réseaux ouverts en contrant les tentatives de remonopolisation des entreprises et les barrières à l'entrée qu'elles érigent.

Plus que jamais, les situations concrètes de marché n'obéissent pas aux lois d'une concurrence pure et parfaite. La remise en cause des modèles économiques orthodoxes n'est pas nouvelle, mais le développement d'une économie fondée sur l'information et la connaissance a une fois de plus créé des brèches dans l'orthodoxie économique. Les rendements croissants sont de plus en plus importants car les coûts fixes sont de plus en plus élevés, alors que les coûts variables sont quasiment nuls; les entreprises doivent donc augmenter leur taille pour tirer avantage des rendements croissants et dégager des économies d'échelle. Rien de très nouveau dans ce constat sauf que le développement des NTIC accentue nettement cette structure de coût atypique. Par ailleurs, l'effet réseau, selon la loi de Metcalfe, signifie que plus un produit ou un service est vendu en grande quantité, plus sa valeur augmente. Ainsi, le premier à s'installer sur un marché détient un net avantage sur les autres et il bénéficie d'économies d'échelle quasi illimitées, donc d'un fort pouvoir de marché. Il existe aussi un fort potentiel d'effet de verrouillage qui lie les acteurs économiques dans une relation à long terme difficile à briser.

Nous sommes donc assez loin du paradigme de base en économie et, pour reprendre DeLong et Froomkin, l'on peut considérer qu'avec la nouvelle économie, ce sont les défaillances du marché qui deviennent la norme⁶⁵. On ne s'étonnera pas de voir les entreprises tenter, par toutes sortes de moyens, de dégager des rentes de situation, de former des alliances et de se protéger de la concurrence. D'un côté, il existe un réel avantage à ce que les réseaux restent ouverts en termes de compatibilité et de connectivité mais, d'un autre côté, les entreprises optent souvent pour des stratégies de contrôle et cherchent à contrôler l'accès et le développement des réseaux afin de rendre fournisseurs et clients captifs⁶⁶.

⁶⁵ Voir J. B. DeLong et M. Froomkin (1999), « Speculative Microeconomics for Tomorrow's Economy », (disponible sur le site econ161.berkeley.edu).

⁶⁶ Voir C. Shapiro et H. R. Varian (1999), *Economie de l'information – Guide stratégique de l'économie des réseaux*, Nouveaux Horizons/De Boeck Université, Paris/Bruxelles.

L'exemple le plus frappant est certainement celui de Microsoft mais aussi celui de AT&T qui ont véritablement tiré les avantages de leurs positions dominantes et bloqué le déploiement de standards et de réseaux ouverts. Quelles sont les armes dont elles disposent ? La capacité de différenciation, les possibilités de verrouillage technologique et de fidélisation des clients, la corruption, l'abus de position dominante, les alliances stratégiques, les droits de propriété intellectuelle, la définition des standards mais également les avantages qu'elles peuvent tirer des politiques économiques des États (par exemple, les subventions, les exemptions au régime de concurrence, la réglementation, etc...).

Les reconfigurations industrielles et institutionnelles posent paradoxalement la question de la régulation des marchés et du rôle des pouvoirs publics. C'est ce que nous verrons maintenant en soulevant toutefois un problème de taille puisque si les États doivent intervenir, c'est aussi dans un contexte de forte rivalité oligopolistique qui engage les États en tant qu'acteurs oligopolistiques. Si l'on se retrouve en quelque sorte devant le même problème qui avait fait apparaître les télécommunications comme un monopole naturel il y a près de cent ans, non seulement les États ont-ils davantage tendance à élargir l'espace de liberté des entreprises qu'à les soumettre à des contraintes qui les obligeraient à respecter le jeu de la concurrence, mais également faut-il tenir compte du fait que la rerégulation des marchés est aussi traversée par un certain mercantilisme qui met en jeu les stratégies des États dans leurs efforts pour soutenir l'insertion compétitive des entreprises et des espaces nationaux au sein de l'économie mondiale.

Réglementation

La déréglementation n'est qu'apparente. En effet, l'on doit reconnaître que l'ancien modèle réglementaire a simplement cédé la place à une nouvelle approche réglementaire qui n'est pas moins interventionniste. La différence est qu'il s'agit désormais de réglementer en faveur de la concurrence. La juxtaposition de segments concurrentiels et monopolistiques a requis un rôle accru des organismes réglementaires dans la gestion de l'interconnexion des nouvelles entreprises aux réseaux des monopoles. Les organismes de réglementation ont un rôle important à jouer dans la création d'un environnement de concurrence effective en disciplinant les monopoles et en harmonisant l'environnement de marché et les conditions de la concurrence entre les monopoles

nationaux et la concurrence étrangère sur les segments concurrentiels. Ils doivent en quelque sorte adopter une réglementation asymétrique qui impose des contraintes aux monopoles nationaux⁶⁷. Ce rôle de surveillance des marchés et des entreprises est d'autant plus complexe qu'il comporte désormais une dimension internationale.

Aux États-Unis, la concurrence sur le marché local devait provoquer l'entrée d'AT&T, de MCI et de Sprint sur la base d'accords d'interconnexion avec les anciens monopoles qui seraient alors autorisés sur les segments concurrentiels⁶⁸. Les stratégies des entreprises n'ont pas évolué dans ce sens⁶⁹. Les accords d'interconnexion entre les anciens monopoles locaux et les autres entreprises ne se sont pas concrétisés. Par conséquent, l'autre objectif du *Telecommunications Act*, celui de clarifier le rôle de la FCC, n'a pas été atteint car les batailles réglementaires se sont multipliées et ont miné la légitimité de l'organisme de réglementation.

Si la FCC a été critiquée pour sa réglementation des monopoles, elle l'est tout autant pour sa réglementation « concurrentielle ». Les entreprises tentent d'influer sur les autorités et leurs décisions dans le développement et l'évolution de l'environnement institutionnel qui jouent en faveur de leurs intérêts particuliers et au détriment de ceux de leurs concurrents⁷⁰. Cet univers très complexe de la dynamique concurrentielle qui se développe sur le marché américain révèle que la réglementation n'est pas moins importante.

Au Canada, le CRTC a joué un rôle plus important et plus direct dans les accords d'interconnexion, notamment parce qu'il n'y pas eu de démantèlement des monopoles et que ces derniers pouvaient opérer à la fois sur les segments monopolistiques et sur

⁶⁷ D.Levi-Faur, *The Governance of International Telecommunications Competition*, (disponible sur le web : www.isr.umich.edu/cps/pewpa/archive/archive_98/19980014.pdf)

⁶⁸ Selon la section 271 du *Telecommunications Act*, il devait y avoir concordance entre l'entrée des compagnies Bell sur le marché des services interurbains et l'accès à leurs marchés locaux. Une liste de 14 conditions sert à déterminer si les compagnies "Bell" doivent être admises sur le marché des services interurbains. L'interconnexion est négociée entre les entreprises, la FCC doit ensuite approuver les accords.

⁶⁹ Les monopoles ont fait valoir que les entreprises dominantes sur le marché des interurbains ne désiraient pas négocier des accords d'interconnexion et qu'elles préféreraient adopter des stratégies de contournement de leurs réseaux. Les autres ont signifié que les monopoles refusaient d'ouvrir le marché local à la concurrence.

⁷⁰ Mentionnons simplement qu'AT&T s'est opposé aux fusions des anciens monopoles, notamment le regroupement SBC/PacTel/Ameritech après avoir, elle-même, tenté de fusionner avec SBC. Les anciens monopoles n'ont pas manqué de faire valoir, de leur côté, que les contraintes réglementaires favorisaient le maintien *de facto* du pouvoir de marché des entreprises dans les segments concurrentiels.

les segments concurrentiels. La transition vers la concurrence à été plus ordonnée. La loi sur les télécommunications prévoit que le retrait du CRTC doit être justifié par les objectifs de la politique canadienne des télécommunications, qu'il s'impose lorsque la concurrence est jugée suffisante pour protéger les intérêts des utilisateurs mais qu'il est injustifié lorsque l'effet de la déréglementation aurait comme effet de réduire ou d'empêcher indûment la concurrence. La réglementation est ainsi adaptée aux nouvelles réalités du modèle concurrentiel ; l'on tente en quelque sorte de « gérer » la transition vers la concurrence⁷¹. En même temps, les interventions du CRTC pour niveler le terrain par le biais d'une régulation asymétrique comportent un danger, celui de réduire la marge de manœuvre des entreprises et de les mettre en situation de désavantage face à la concurrence.

En réalité, le processus de transition vers la concurrence n'a pas remis en cause le pouvoir énorme de BCE sur le marché canadien des télécommunications. Une déréglementation tardive et graduelle a permis l'utilisation d'un "cushion of remaining monopoly periods to turn their PTO (public telecommunication operator) into national champions with strength to survive increasing domestic and foreign competition"⁷². Les concurrents des anciens monopoles se partagent qu'une faible part du marché (environ 20% du marché local, 35% du marché des interurbains, 50% du marché international) comparativement aux parts de marché des entreprises BCE. Il est même possible de soutenir que le processus de déréglementation et de libéralisation a permis à BCE de maintenir sa position sur les segments de marché traditionnels, de se préparer à la concurrence et de développer sa présence sur les nouveaux segments de marché concurrentiels, notamment dans l'industrie du contenu et de l'internet. D'ailleurs, BCE perçoit comme concurrents autant les entreprises de télécommunications que les câblodistributeurs, AOLTimeWarner, IBM, et aussi Microsoft⁷³.

Plusieurs décisions du CRTC ont été favorables à la concurrence, là n'est pas la question. Toutefois, suite à l'ouverture

⁷¹ D. Colville (1998a), *La concurrence en politique canadienne et internationale en matière de télécommunications*, Notes pour une allocution du vice-président, Télécommunications, CRTC, à l'Ambassade du Canada, Washington (D.C.), 14 octobre ; D. Colville (1998b), *Nouvelles orientations de la politique et défis à prévoir: S'adapter à de nouvelles réalités*, Notes pour une allocution du vice-président du CRTC à la Conférence sur la politique canadienne des télécommunications, Ottawa, 11 février.

⁷² A. Davies et W. Hulsick (1997), "Two-Speed Europe?: Anglo-Dutch Experiences of Telecommunication Restructuring", *Communications and Strategies*, no. 27, p. 44.

⁷³ Voir le site internet de BCE.

du marché des interurbains à la concurrence, la bataille réglementaire opposant les nouveaux joueurs à l'alliance Stentor⁷⁴, qui a regroupé les monopoles, a certainement été marquée par le fait que les monopoles ont cherché à accroître leur marge de manœuvre alors que les nouveaux joueurs ont demandé une réglementation plus forte afin d'empêcher les monopoles d'exploiter leur pouvoir de marché.

Le CRTC et le Bureau de la concurrence n'ont pas été insensibles aux intérêts des monopoles. Quelques faits sont révélateurs. Les autorités canadiennes ont justifié l'alliance Stentor créée par les monopoles et dominée par Bell Canada afin de faire face à la concurrence lors de l'introduction de la concurrence sur les marchés interurbains. La concurrence a tenté de faire valoir les effets anticoncurrentiels de l'alliance Stentor, considéré comme un fusionnement, mais que le Bureau de la concurrence a décidé de ne pas la contester⁷⁵. Les accords entre Stentor et d'autres entreprises, notamment Téléglobe pour les appels internationaux et MCI pour les services globaux de Concert, n'ont pas été jugés anticoncurrentiels⁷⁶. L'interface entre la concurrence et la réglementation a été finement exploitée pour favoriser l'ajustement des anciens monopoles au nouvel environnement concurrentiel, tout en prenant des mesures pro-actives en faveur de la concurrence.

La nouvelle gouvernance internationale des télécommunications engage les États à contrer les pratiques anticoncurrentielles des entreprises dominantes et à éliminer les effets discriminatoires de la réglementation. Il est remarquable que les nouveaux accords établissent d'importants engagements

⁷⁴ Stentor leur a permis de partager certaines ressources, d'entreprendre des projets communs en R&D, de consolider les activités de commercialisation nationale et internationale, de développer des normes nationales, d'avoir une position unique face au CRTC et de développer des alliances stratégiques.

⁷⁵ Le regroupement des anciens monopoles au sein de cette alliance avait fait l'objet de plaintes des fournisseurs de services interurbains. L'enquête, terminée en 1996, portait sur les dispositions sur les fusionnements et l'abus de position dominante en rapport avec les marchés des interurbains et des équipements. L'enquête a conclu que Stentor n'avait pas empêché la concurrence et que l'alliance n'avait pas eu recours à des pratiques anticoncurrentielles. Elle confortait les arguments de Stentor sur le caractère pro-concurrentiel de l'alliance et les bénéfices du regroupement au niveau du développement d'infrastructures et de services novateurs.

⁷⁶ L'accord de 1998 entre Stentor et Téléglobe fut notamment justifié par le fait qu'il s'inscrivait dans un contexte nouveau: Téléglobe allait perdre son monopole et les restrictions sur l'acheminement par voie de pays tiers allaient être levées. L'acheminement par pays tiers permettait de faire jouer la concurrence étrangère afin de ne pas contribuer à maintenir un monopole *de facto*; AT&T Canada pouvait donc utiliser ses liens avec AT&T pour acheminer les services offerts au Canada, même si cette dernière ne rencontrait pas les critères de propriété canadienne.

des États concernant la réglementation de l'accès aux réseaux des monopoles afin d'empêcher les pratiques anticoncurrentielles de ces derniers et/ou des entreprises dominantes qui contrôlent les installations essentielles. Les signataires de l'AGCS/ATB se sont engagés à sévir contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises, d'autant qu'il s'agit généralement de monopoles ou d'anciens monopoles qui conservent une position dominante sur les marchés nationaux. Les accords abordent principalement les pratiques qui réduiraient les possibilités d'interconnexion, l'utilisation anticoncurrentielle de renseignements et le subventionnement croisé. L'ALENA est plus précis à plusieurs égards, notamment en rapport avec les questions relatives à la concurrence, à l'investissement, aux monopoles et aux standards. Ces instruments vont devenir de plus en plus importants dans l'émergence de la nouvelle gouvernance des télécommunications et de l'intégration en profondeur.

En matière de réglementation, celle-ci doit être efficace, non discriminatoire et à l'abri des intérêts stratégiques des entreprises. Si la réglementation est de plus en plus requise et que les États s'engagent à réglementer de manière à respecter leurs engagements internationaux, des frictions commerciales émanent du fait que les entreprises développent de nouvelles stratégies pour préserver et étendre leur pouvoir de marché. Mais on voit déjà les entreprises et les États, tant au niveau national qu'international, critiquer la réglementation et s'engager dans une bataille réglementaire qui, de fil en aiguille, accentue la rerégulation des marchés et l'apparition de nouvelles règles que les entreprises s'empressent de contourner et à détourner à leur avantage. On comprendra ainsi toute l'importance accordée à l'indépendance des organismes de réglementation et la convergence réglementaire vers de « bonnes pratiques », transparentes et non discriminatoires.

AT&T et d'autres firmes américaines ont d'ailleurs fait des pressions sur le gouvernement américain pour forcer le Canada à prendre des mesures contre les barrières réglementaires et les effets discriminatoires de la réglementation. Les États-Unis ont critiqué à plusieurs reprises le Canada, ainsi que le Mexique relativement au respect de leurs engagements internationaux en matière de télécommunications. AT&T Canada et d'autres entreprises qui ont des liens avec des entreprises étrangères ont aussi critiqué directement la réglementation du CRTC. Par exemple, en 1999, elles ont fait appel de deux décisions du CRTC qui avaient pour effet de réduire la concurrence et de favoriser les entreprises dominantes. Ces décisions n'ont pas été remises en

cause mais la bataille réglementaire entre les différents concurrents prend une dimension internationale. Il faut toutefois remarquer que, suite à ces appels, le CRTC doit désormais surveiller la concurrence et le déploiement des services dans le secteur des télécommunications⁷⁷.

Il faut remarquer que les mouvements stratégiques sur le marché nord-américain suggèrent que les enjeux se compliquent puisque SBC, une entreprise américaine, détient une participation minoritaire dans les deux entreprises dominantes au Canada et au Mexique, Bell Canada et Telmex, et que Verizon détient aussi une participation minoritaire dans Telus. Ainsi, une réglementation en faveur de Bell Canada ne peut plus être automatiquement associée à une mesure favorisant le champion national contre la concurrence étrangère. Il n'en reste pas moins que si les cartes se brouillent, la réglementation sera d'autant plus complexe puisqu'il ne s'agit plus de réglementer une concurrence sur le marché national mais dans un espace nord-américain, où les entreprises multiplient les mouvements stratégiques et où le nivellement des conditions de la concurrence s'avère être une tâche des plus difficiles qui n'est, au demeurant, pas toujours conciliable avec les politiques économiques essentiellement orientées vers des objectifs d'insertion compétitive à l'économie mondiale.

La vague de concentration dans le secteur des télécommunications est certainement un facteur qui va intensifier et complexifier la réglementation. L'interconnexion entre de nombreux acteurs indépendants ne se fait pas aisément et c'est plutôt la concentration et de la formation d'alliances qui caractérisent les stratégies des entreprises. Voulant tirer les bénéfices escomptés de la concentration en termes d'efficacité et d'innovation, l'approche mise sur les effets proconcurrentiels de la déréglementation et de la libéralisation ainsi que sur les règles d'accès aux installations essentielles qui sont sous la responsabilité du CRTC.

Remonopolisation et politiques de concurrence

Si la bataille réglementaire n'est pas en voie de disparaître, le modèle concurrentiel introduit une toute nouvelle dimension, celle du rôle des autorités responsables de la concurrence. Là encore, le modèle concurrentiel bute sur un obstacle de taille puisque les entreprises dominantes n'ont pas véritablement

⁷⁷ Le premier rapport sur la concurrence est disponible sur le site du CRTC.

avantage à connecter leurs concurrents à leurs réseaux. Comme le souligne Levi-Faur, « dominant TOs (telecommunications operators) have strong incentives and the legal, technical, and economic option to abuse their power »⁷⁸. Le modèle concurrentiel ne mène pas automatiquement à la concurrence. Pour reprendre Drahos et Joseph, “the connection between market access and competition is contingent rather than logical”⁷⁹. La connexion logique entre un régime d'accès au marché et la concurrence dépend en réalité de plusieurs autres facteurs qui, en vertu des accords commerciaux, engagent les États à intervenir sur le marché en faveur de la concurrence étrangère. Ceci est donc une autre raison qui porte à croire que la régulation du marché va croître plutôt que diminuer et impliquer des interventions de la part des autorités responsables de la concurrence.

L'ALENA engage les États à prendre de telles mesures afin de favoriser la concurrence et à coopérer pour que les conditions de la concurrence ne viennent contredire les objectifs de l'accord. Il faut tout de suite souligner qu'il ne s'agit pas, en Amérique du Nord, et dans les Amériques, de faire avancer l'idée de règles communes en matière de concurrence, ni de mettre en place une institution supranationale qui appliquerait ces règles tant en ce qui concerne les pratiques des entreprises que celles des États comme c'est le cas dans le cadre de la construction européenne. Il s'agit plutôt de faire en sorte, ce qui est cohérent avec un modèle d'intégration qui soutient l'autonomie des marchés et la préservation des souverainetés nationales, que les politiques économiques ainsi que les politiques de la concurrence contribuent à ouvrir les marchés nationaux à la concurrence étrangère. L'on présuppose qu'ouvrir les marchés aux entreprises étrangères a un effet proconcurrentiel et que, dans le cas contraire, les lois nationales ainsi que l'intensification de la coopération entre les autorités nationales seront en mesure de rétablir la concurrence. La concurrence fait l'objet d'intenses discussions dans le cadre des Amériques et l'on constate que l'ébauche du chapitre sur la concurrence vise surtout à favoriser un environnement favorable à l'entrée des entreprises étrangères en favorisant le développement de lois et d'institutions nationales qui permettraient d'éliminer les obstacles privés à l'accès au marché. Incidemment, on compte sur la bonne volonté des entreprises de se comporter de manière responsable, notamment en respectant les principes à l'intention des FMN développés par

⁷⁸ Levi-Faur, op. cit.

⁷⁹ Drahos et Joseph, op. cit., p. 633.

l'OCDE qui les enjoins à ne pas se comporter de manières anticoncurrentielle et à respecter les lois nationales⁸⁰.

Les politiques de la concurrence aux États-Unis comme au Canada n'ont pas été très interventionnistes jusqu'à maintenant. Le fait le plus marquant de l'évolution du secteur des télécommunications depuis le début du processus de déréglementation et de libéralisation est certainement le nombre et l'importance des fusions et des acquisitions. Plus les États introduisent des mesures favorables à la concurrence, plus il y a de regroupements d'entreprises. Les changements institutionnels qui sont survenus ont créé autant de nouvelles voies pour la concurrence que de nouvelles opportunités pour les entreprises d'accroître leur pouvoir de marché.

Les États-Unis ont été les premiers à se rendre compte de ce paradoxe avec la reconstitution de puissants oligopoles, mais sur un marché beaucoup plus vaste en raison de l'érosion des barrières entre les marchés nationaux et entre les différentes industries qui convergent désormais pour n'en former qu'une seule : les NTIC. Depuis l'adoption du *Telecommunications Act*, en 1996, de grands fusionnements, de nombreuses alliances stratégiques et plusieurs batailles juridiques ont caractérisé la dynamique concurrentielle sur le marché américain des télécommunications. L'interconnexion n'est pas chose facile et les entreprises ont plutôt cherché à éviter les accords d'interconnexion, ce qui constitue un facteur pouvant expliquer les nombreux fusionnements. La convergence industrielle a aussi favorisé la concentration comme en témoignent les nombreuses fusions et acquisitions des entreprises de télécommunications et des entreprises de câbles.

AT&T a premièrement tenté de fusionner avec SBC, un des monopoles locaux, mais cette fusion a immédiatement été contestée, car elle signifiait la reconstitution du système AT&T/Bell démantelé en 1984. AT&T a fait plusieurs acquisitions au Canada et au Mexique et formé des alliances, notamment avec British Telecom. Depuis, AT&T a fait l'acquisition de TCI et de MediaOne pour devenir la plus importante entreprise de câblodiffusion et elle a relancé sa stratégie internationale en créant

⁸⁰ OCDE (1986), *Investissement international et entreprises multinationales: Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Paris. Ces principes ont récemment été révisés.

la société conjointe avec BT pour leurs services globaux⁸¹. Le fusionnement AT&T/TCI/MediaOne signifiait, notamment pour les autorités, qu'AT&T allait finalement entrer sur le marché local sans reproduire l'ancien système et qu'enfin la convergence et le développement technologique allait se concrétiser. Les avantages de ces fusions/acquisitions ne se sont pas concrétisés et, face à la déroute de sa stratégie, AT&T a récemment cédé AT&T Broadband à Comcast.

La fusion WorldCom/MCI en 1997 a soulevé un important débat à propos du marché de l'internet alors que les entreprises rivales ont fait valoir que ce fusionnement allait empêcher la concurrence sur le marché à forte croissance des services internet et freiner le développement des infrastructures de réseaux à large bande. Toutefois, au début de l'an 2000, MCIWorldCom a annoncé l'acquisition de Sprint⁸², une transaction de 129 milliards de dollars américains, mais ce fusionnement fut bloqué tant par les autorités américaines que par les autorités européennes.

De leur côté, les anciens monopoles ont développé des stratégies d'intégration verticale, développé leur présence internationale et, suite à 1996, il ont multiplié les regroupements horizontaux⁸³. Les méga-fusionnements se sont intensifiés, notamment avec le regroupement de AOL/Time Warner⁸⁴ auquel à répondu le regroupement de Vivendi-Seagram et l'annonce de la reprise de AT&T Broadband par Comcast. Par ailleurs, Microsoft met en œuvre une stratégie de positionnement dans la plupart de ces grands regroupements. La concurrence s'est effectivement soldée par un fort mouvement de consolidation et par l'instabilité des équilibres oligopolistiques. Le tableau suivant présente les plus importants fusionnements.

⁸¹ Relativement à la fusion AT&T/TCI, les concurrents demandaient aux autorités de garantir l'accès aux réseaux de services internet de la nouvelle entité, mais cette mesure n'a pas été requise par le Département de la Justice. Toutefois, AT&T a dû se retirer du marché du téléphone sans fil.

⁸² Sprint a lancé un nouveau réseau à large bande et développé des services mobiles avec Sprint Spectrum qui bénéficiait de la participation minoritaire des entreprises de câblodistribution TCI, Cox Cable et Comcast qui a permis le développement conjoint du service At Home. La stratégie de Sprint fut déournée par l'acquisition de TCI par AT&T.

⁸³ Il ne reste plus que quatre des sept compagnies régionales : SBC, Bell Atlantic qui est devenue Verizon suite à la fusion avec GTE, US West qui a fusionné avec Qwest, et Bell South.

⁸⁴ AT&T, qui avait un partenariat avec Time Warner et ses acquisitions dans les réseaux de câbles, devait être favorisé mais il apparaît désormais que Comcast reprendra AT&T Broadband et que la fusion AOL/Time Warner ne soit pas un mariage facile.

Principaux fusionnements dans les télécommunications américaines depuis 1996 (Entreprises, valeur de la transaction en milliards de dollars américains)		
	<i>Entreprises</i>	<i>Valeur</i>
2001	Comcast/AT&T Broadband	73
2000	AOL/Time Warner	160
99	Qwest/UsWest	35
99	Vodafone(UK)/AirTouch	60
99	AT&T/MediaOne	56
98	AOL/Nestcape	4
Juillet 98	GTE/Bell Atlantic (création Verizon)	53
Juillet 98	AT&T/BT	10
Juin 98	AT&T/TCI	48
Mai 98	SBC/Ameritech	62
Janvier 98	Qwest/Phoenix Network	32,5
Janvier 98	AT&T/TCG	11,3
Novembre 97	World Com/MCI	37
Avril 97	AirTouch/activités sans fil de USWest	5
Août 96	WorldCom/MFS (Réseau fibre optique, trafic de données, internet)	14
Avril 96	Bell Atlantic/Nynex (autorisée en 97)	25
Avril 96	SBC/Pacific Telesis (autorisée en 97)	17
Février 96	USWest Media/Continental Cable Vision	11

Les États-Unis, se sont montrés très favorables aux fusionnements⁸⁵. Pour reprendre le chef de la Division Antitrust

⁸⁵ Au niveau fédéral, le Département de la Justice et la FCC sont les deux organismes chargés d'examiner les fusionnements.

du Département de la Justice, « an increase in merger activity was to be expected in this industry (...). Most mergers and other business alliances foster efficiency and thus bring increased benefits to consumers and businesses »⁸⁶. Paradoxalement, la concentration de l'industrie devient un moyen de promouvoir la concurrence et la convergence industrielle. Si la loi de 1996 misait sur la concurrence pour stimuler le développement de nouveaux services et de nouvelles technologies, la question semble être de savoir si ces objectifs peuvent être atteints par le truchement de la consolidation de l'industrie et d'une re-monopolisation⁸⁷. L'innovation est certainement un élément clé qui justifie une approche favorable à la concentration, en supposant qu'il y aura effectivement diffusion des avancées technologiques et que les changements technologiques rapides réduisent la possibilité d'abus de position dominante. Un autre élément sert à justifier la concentration : la globalisation des marchés et l'orientation marquée des politiques de la concurrence sur la recherche de compétitivité⁸⁸.

Résumons. Premier acte : la concurrence doit favoriser la multiplication d'acteurs et l'interconnexion de leurs réseaux.

⁸⁶ J. I. Klein (1999), *The State of Competition in the Telecommunications Marketplace Three Years After Enactment of the Telecommunications Act of 1996*, Testimony of the Assistant Attorney General Before the Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition, Senate Judiciary Committee, February 25, Washington, D.C., Department of Justice, Antitrust Division. Voir aussi J. I. Klein (1998) *Statement of Assistant Attorney General Before the House Committee on the Judiciary Concerning Consolidation in the Telecommunications Industry*, June 24, Washington, D. C., Antitrust Division, U.S. Department of Justice.

⁸⁷ Pour une critique des effets de la déréglementation sur l'efficacité et l'innovation dans le secteur des télécommunications, voir J.-Y. Kim (1998), "Universal Service and Internet Commercialization: Chasing two Rabbits at the Same Time", *Telecommunications Policy*, vol. 22, no. 4/5, pp. 281-288 ; E. Miller (1996) "Economic Regulation and New Technology in the Telecommunications Industry", *Journal of Economic Issues*, vol. 30, no. 3, pp. 719-735 ; V. Mosco (1990) "The Mythology of Telecommunications Deregulation", *Journal of Communications*, vol. 46, no. 1, pp. 36-49.

⁸⁸ Voir États-Unis (1996), "Anticipating the 21st Century: Competition Policy in the New High Tech Global Marketplace", *Antitrust and Trade Regulation Report*, Special Supplement, 70, 1765, Washington D.C., United States Government Printing Office. La politique de la concurrence américaine a beaucoup évolué depuis les années 70 en raison de la faveur accordée aux thèses des économistes néo-libéraux mais aussi en raison de l'importance des changements qui ont affecté les marchés, les changements technologiques et la globalisation des marchés. L'approche structuraliste qui impliquait une certaine rigueur au niveau du contrôle de la concentration a été abandonnée dans les années 80 alors que les thèses néolibérales ont justifié la mise en veilleuse de l'action antitrust. Dans les années 90, une certaine revitalisation de la politique de la concurrence est notable, par exemple avec la poursuite contre Microsoft, mais la concentration industrielle n'est plus remise en cause. Il s'agit plutôt de contrer les abus de position dominante et les pratiques anticoncurrentielles, et non la concentration elle-même.

Deuxième acte : la concurrence se solde par des stratégies de consolidation et des barrières à l'entrée. Troisième acte : la concentration apparaît comme un moyen de favoriser l'innovation, la mise en réseaux, et... la concurrence! Nous en sommes désormais au quatrième acte : les autorités optent à la fois pour la concentration et les accords inter-entreprises pour tirer les bénéfices en termes d'innovation et de compétitivité tout en cherchant à en limiter les effets négatifs⁸⁹. Ni la politique de la concurrence, ni la réglementation ne doivent nuire à la compétitivité des firmes américaines. Dans la perspective d'une concurrence sur le marché global, les arguments en faveur des fusionnements sont d'autant plus puissants ; elle réduirait les risques de la concentration sur les marchés nationaux et favoriserait leur contestabilité. La concentration au niveau national pourrait même favoriser la concurrence au sein d'industries globales qui opposerait cinq ou six grands "supercarriers".

La même approche traverse la politique de la concurrence du Canada. La concurrence potentielle des entreprises de différents segments de marché (fournisseurs internet, services sans fil, câbles) et la concurrence internationale sont perçues comme des remparts efficaces contre les risques anticoncurrentiels des fusionnements. Certes, la concurrence introduite dans les segments des services améliorés et des interurbains a été favorable à une certaine concurrence et à l'entrée des firmes américaines, notamment AT&T et Sprint mais aussi Verizon et SBC pour ne nommer que celles-là. Toutefois, Bell Canada Entreprises (BCE) a pu maintenir son pouvoir de marché et l'élargir considérablement; cette entreprise fait figure de champion national.

Les fusionnements se sont surtout accélérés suite à l'introduction de la concurrence sur le marché local qui a complètement bouleversé le marché canadien et remis en cause l'alliance Stentor. À partir du moment où la concurrence sur le marché local a autorisé les membres de l'alliance à offrir leurs services sur le territoire des autres membres, Stentor est très rapidement devenue une contrainte à l'expansion de ses membres⁹⁰. Ce fut BCE qui a provoqué la rupture de l'alliance lorsque Bell Canada a acquis une partie du réseau de Fonorola en

⁸⁹ Voir J. A. Klein (1997), "Antitrust Law as a Regulator of the Rapidly Transforming Telecommunications Market", *Communications and Strategies*, no. 23.

⁹⁰ Le marché canadien était segmenté par les frontières provinciales ou régionales, ce qui permettait à l'alliance Stentor de reposer sur une entente entre les monopoles régionaux de services de base.

1998, ce qui procurait à Bell Canada une dimension potentielle pan-canadienne.

BCE fait de plus en plus figure de “champion national” et c’est la seule entreprise de télécommunications complètement intégrée en Amérique du Nord ; elle étend sa présence de la téléphonie, aux services satellitaires, à la radiodiffusion, au commerce électronique avec Bell Emergis, aux technologies et à la gestion de réseaux de l’information. Bell Canada a intensifié sa présence au Canada avec sa participation majoritaire dans Aliant qui regroupe les anciens monopoles des provinces maritimes et grâce à sa participation minoritaire dans MTS (Manitoba). Elle détient désormais Téléglobe qui tente de développer une connectivité globale, ainsi que Télésat, CTV, The Globe and Mail, Bell Express Vu, Bell Mobilité, etc. Une importante réorganisation de BCE a suivi l’acquisition de 20% de Bell Canada par Ameritech, une entreprise américaine qui a depuis fusionné avec SBC⁹¹. Telus et BCTel, deux anciens monopoles, ont fusionné pour mieux se positionner face à BCE. En 2000, Telus a aussi fait l’acquisition de Clearnet. Call-Net et AT&T ne sont pas restées immobiles. Call-Net, la société-mère de Sprint Canada, a acquis Fonorola. AT&T a acquis MetroNet et augmenté sa participation dans Rogers AT&T Wireless.

⁹¹ En 2000, BCE regroupait ses activités autour de quatre sociétés exploitantes : Bell Canada (connectivité canadienne), Téléglobe (connectivité mondiale), la nouvelle entreprise de médias Globemedia (contenu) et BCE Emergis (commerce). Tous les autres actifs sont regroupés dans un nouveau groupe appelé BCE Investissements qui réunit les actifs suivants de BCE : Bell Canada International (74 %), Télésat Canada (100 %), CGI (46 %), BCE Capital (100 %), Bimcor (100 %), Excel Communications et Look Communications (participations de 100 % et 25 %, respectivement, acquises par l’achat de Téléglobe).

Fusions sur le marché canadien des télécommunications depuis 1998* (Entreprises, valeur des opérations en milliards de dollars canadiens)		
	<i>Entreprises</i>	<i>Valeur</i>
2000	BCE/CTV	2,3
2000	BCE/Globe and Mail (alliance avec Thomson)	
2000	Vivendi-Seagram	33,4 (US)
2000	Québecor/Vidéotron	5,2
2000	Telus/Clearnet	4
2000	Nortel/Xros	4,75
2000	BCE/Telesat (participation à 100%)	
2000	BCE/Téleglobe	9,6
2000	Nortel/Alteon Web System	11,5
2000	Alcatel/Newbridge	10,4
Mars 99	Ameritech/Bell Canada	5,1
Mars 99	Bruncor/MT&T/Isi and Tel/New Tel	3,0
Mars 99	AT&T/MetroNet	4,9
Octobre 98	Telus/BCTel	10
Juin 98	Call-Net/Fonorola	1,8
Juin 98	Téleglobe/Excel	3,5
Juin 98	Nortel/Bay Networks	9
Mai 98	MetroNet/Rogers Telecom	1
* Valeur supérieure à 1 milliard de dollars canadiens.		

Les fusions n'ont pas été contestées et les pratiques des entreprises dominantes n'ont pas fait l'objet de poursuites malgré plusieurs plaintes, notamment en rapport avec l'accès aux installations essentielles des anciens monopoles, l'accès au réseau

satellitaire et au réseau internet haute vitesse⁹². Les changements technologiques, les gains en efficacité, les changements réglementaires et la concurrence internationale ont été des facteurs qui ont permis de justifier les pratiques concernées par les plaintes et le mouvement de concentration. Les entreprises qui fusionnent promettent des services de voix, de données et de vidéo sur des réseaux à grande vitesse reliant l'ensemble du Canada et assurant une connectivité aux réseaux globaux de télécommunications; c'est la réalisation du potentiel de l'économie de l'information qui est promis. La concentration est ainsi justifiée et comme le dira Winseck⁹³ :

(...) concentrated ownership is to broadband networks what restrictive covenants and dormant anti-trust laws were to early broadcasting and telecoms history. Although there may not be any consent agreements, and arguments about system integrity, economies of scale, and cross-subsidy have lapsed, three claims are being pressed into service to sanction media concentration: concentration is needed to build IBNs (interactive broadband networks), to sustain technological innovation, and to compete globally.

L'orientation de la politique de la concurrence met surtout l'accent sur l'innovation et la compétitivité. Étant donné la taille du marché canadien, il est évident que la concentration et la formation d'alliances trouvent des arguments d'autant plus puissants. Le marché canadien des télécommunications est un petit marché, évalué à environ 28 milliards de dollars en 2000⁹⁴, au

⁹² Concernant les effets anticoncurrentiels des liens privilégiés entre Bell ExpressVu et Télésat sur le marché de la radiodiffusion directe par satellites, le Bureau de la concurrence a préféré résoudre ce problème d'accès en proposant de libéraliser les règles sur l'utilisation des satellites étrangers plutôt que de faire appliquer la politique de la concurrence. Une enquête a porté sur l'abus de position dominante de Bell Solutions Globales dans le marché des services internet résidentiels à haute vitesse. En 1999, le Bureau a conclu que la concurrence était forte sur ce marché, qu'il n'y avait pas d'obstacles à l'entrée et que Bell ne détenait pas une position dominante. Le Bureau a souligné que le CRTC continuait de réglementer les conditions d'accès aux réseaux des compagnies de téléphone et qu'il mettait actuellement au point un régime de réglementation pour l'accès de tiers aux réseaux des câblodistributeurs; les FSI étaient ainsi protégés. Plus fondamentalement, selon le Bureau, condamner cette forme de dumping aurait eu pour conséquence de faire obstacle à l'implantation de nouvelles technologies et au développement de nouveaux services. Ces technologies et ces services étaient nécessaires pour favoriser l'émergence de concurrents face aux câblodistributeurs qui bénéficient de réseaux plus rapides.

⁹³ D. Winseck (1997), "Canadian Telecommunications: A History and Political Economy of Media Reconvergence", *Canadian Journal of Communication*, vol. 22, no. 2. Disponible sur le site *Canadian Journal of Communications*.

⁹⁴ Selon ITU marché mondial des télécommunications en 2000 estimé à 1210 milliards, services 920 et 290 équipement

nord du plus important marché des télécommunications au monde où se trouvent les plus grandes entreprises de télécommunications. Appliquer une politique de la concurrence sur le marché canadien devient en quelque sorte un non sens puisque les télécommunications prennent une dimension nord-américaine⁹⁵. Les télécommunications se développent désormais sur l'axe nord-américain, voire sur l'axe des Amériques.

La politique de la concurrence joue parallèlement un rôle pro-actif indiscutable. À plusieurs reprises, le Commissaire de la concurrence est intervenu devant le CRTC afin de plaider en faveur de la concurrence, notamment en ce qui concerne la décision d'ouvrir le marché des interurbains en 1992, l'élimination de la réglementation des entreprises dominantes sur le marchés des interurbains en 1996, l'interconnexion des réseaux, la concurrence sur le marché local, les questions de réglementation, etc... Le Bureau de la concurrence a joué un rôle clé dans la libéralisation du secteur et plaidé en faveur de l'ouverture à la concurrence internationale et l'assouplissement – voire l'élimination – des règles sur la propriété étrangère. Il n'est pas anodin de mentionner qu'en 2000, dans le cadre des travaux du Groupe de travail sur l'interaction entre la commerce et la politique de la concurrence de l'OMC, le Canada a présenté l'exemple des télécommunications pour démontrer comment la politique de la concurrence joue un rôle important dans les réformes des marchés, la déréglementation, la privatisation ainsi que dans les mesures favorisant l'accès au marché⁹⁶. La politique de la concurrence est ainsi un vecteur clé de la réalisation de l'objectif de l'OMC d'accroître le commerce international.

Peut-on imaginer que la prochaine étape sera d'éliminer les restrictions à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications? Le gouvernement canadien a lui-même signifié qu'il examinerait la question suite à la publication en 2001 du rapport du Groupe de travail national sur les services à large bande qui recommandait d'éliminer ces restrictions⁹⁷. Les restrictions à la propriété étrangère ont joué un rôle de frein aux FTN américaines mais elles ont aussi favorisé les participations dans les entreprises canadiennes ainsi que les alliances

⁹⁵ A. Rugman (2001), « The Impact of Globalisation on Canadian Competition Policy », disponible sur le site du Bureau de la concurrence.

⁹⁶ Voir strategis.ic.gc.ca/SSG/ct02113e.html

⁹⁷ Voir le rapport du groupe de travail, *Le nouveau rêve national : Réseautage du pays pour l'accès aux services à large bande*, <http://broadband.gc.ca/Broadband-document/francais/>

stratégiques. Il existe quatre grands pôles de concurrence sur le marché canadien des télécommunications et chacun de ces pôles a des liens avec un ou plusieurs partenaires américains pour les services aux grandes entreprises et l'accès à certains types de technologies. Le marché des télécommunications prend une dimension véritablement nord-américaine. Verizon possède 22,8% de TELUS, SBC Communications possède 20% de Bell Canada, alors que AT&T possède 20% de AT&T Canada et a augmenté sa participation dans Rogers Wireless et Sprint est lié à Call-Net.

Les entreprises canadiennes s'appuient de plus en plus sur les investissements étrangers et les partenariats avec des firmes étrangères dans leurs stratégies concurrentielles, et elles multiplient, elles aussi, leurs acquisitions à l'étranger⁹⁸. L'attitude de BCE relativement aux restrictions à la propriété étrangère se fait elle-même plus libérale. Comment développer sa présence internationale, et plus particulièrement sur l'axe nord-américain, sans accepter une certaine réciprocité sur le marché canadien et se positionner sur les marchés internationaux sans partenaires étrangers ? Les fusionnements et les alliances transnationaux sont au cœur du développement des infrastructures et des services globaux⁹⁹. En raison de leur avance dans le domaine, les entreprises américaines sont incontournables.

Dans les années 90, se liant à Unisource, un consortium européen, AT&T avait créé World Partners¹⁰⁰. De leur côté, BT et MCI créaient Concert¹⁰¹ alors que Sprint, France Telecom et Deustch Telekom ont créé Global One¹⁰². Depuis, les choses ont

⁹⁸ Nortel a ainsi fait plusieurs acquisitions sur le marché américain, Téglobe a acquis Excel Communications, et BCI qui est affiliée à BCE a fait plusieurs acquisitions en Amérique latine.

⁹⁹ La récente vague de fusions-acquisitions qui a porté la valeur des transactions transfrontalières à plus de 1000 milliards en 2000 révèle l'importance toute particulière du secteur des télécommunications.

¹⁰⁰ Créée en 1993 par AT&T, KDD et Singapore Telecom, World Partners fut rejointe par Unisource qui, depuis 1992, réunissait PTT (Suisse), Telia (Suède) et KPN (Pays-Bas). Unisource et World Partners avaient créé la filiale Uniworld, détenue à 60% par Unisource et à 40% par AT&T.

¹⁰¹ L'alliance Concert a été créée en 1993 par BT (80%) et MCI (20%). MCI couvrait l'Amérique, et BT couvrait le reste du monde et les marchés locaux. En 1994, les partenaires de Concert incluaient Nippon Information, Norwegian Telecom, Tele Danmark et Telecom Finland. En 1995, les membres de Stentor ont signé un accord avec MCI leur donnant un droit exclusif de fournir les services de Concert sur le marché canadien.

¹⁰² FT et DT avaient mis sur pied l'alliance Atlas. Le développement des activités de FT et DT en Europe de l'est et en Asie, la participation de Telstra (Australie) et les activités de Sprint au Canada, aux États-Unis et au Mexique assuraient une bonne couverture du marché mondial.

considérablement changé. Suite à l'acquisition de MCI par WorldCom, Concert a été reprise par BT et AT&T, World Partners a disparu et Global One a été racheté par France Telecom qui a récemment fait l'acquisition de Equant¹⁰³. Le terrain reste très mouvant puisque les alliances ne sont pas toujours heureuses et que les objectifs de connectivité globale ne sont pas encore atteints¹⁰⁴. Toutefois, les alliances et les regroupements sont perçues favorablement bien que l'on voit déjà se constituer des positions dominantes qui soulèvent la question du contrôle de la concentration au niveau international. Il est certain que les problèmes de concurrence vont prendre une place de plus en plus importante sur la scène internationale et interpeller le rôle des États et de la coopération internationale. Les autorités américaines et européennes ont, toutes les deux, bloqué la fusion WorldCom/Sprint mais il n'existe aucune garantie que, dans les cas à venir, il existera de tels consensus et un tel esprit de coopération susceptible de réduire les risques de monopolisation¹⁰⁵.

Le modèle nord-américain semble évoluer actuellement dans une perspective de faciliter l'accès au marché. Cela dit, les entreprises américaines qui opèrent au Canada ne perdent pas une occasion de signaler les problèmes de concurrence qu'elles rencontrent sur le marché canadien. L'ALENA prévoit la coopération en matière de concurrence tout simplement en faisant appel à la coopération bilatérale et au travers de la création d'un groupe de travail. Un accord de coopération sur la concurrence existe entre les deux pays mais la coopération reste volontaire et ponctuelle. L'approche nord-américaine reste surtout teintée par la vision américaine de faire la concurrence une question d'accès au marché qui est largement internalisée au sein de la politique

¹⁰³ Le pari que semble faire BCE de développer la connectivité globale en s'appuyant sur le potentiel de Téléglobe (qui a des alliances avec Sun, Nortel, Cisco) est peut-être une tentative de prendre l'initiative dans un contexte de refonte des alliances globales. Il est trop tôt pour juger de cette initiative comme du partenariat BCE avec SBC qui devient un joueur principal dans les télécommunications nord-américaines qui peut éventuellement s'imposer au niveau de la connectivité globale. Mentionons que SBC a un partenariat avec France Telecom, notamment au Mexique dans une participation dans Telmex.

¹⁰⁴ Les défis de la fusion Global One et Equant doivent être relevés; l'alliance BT/AT&T traverse une crise de confiance après deux années d'existence; WorldCom poursuit encore l'intégration de ses services après plusieurs acquisitions; Cable&Wireless cherche un souffle IP et des partenaires; et plusieurs nouveaux joueurs tentent de se positionner, notamment Global Crossing, Level 3, Qwest, SBC ainsi que Téléglobe.

¹⁰⁵ Le cas Honeywell/GE a certainement démontré que les tensions internationales en matière de concurrence peuvent s'intensifier et miner l'efficacité de la coopération internationale. Dans ce cas, l'Union Européenne a bloqué le fusionnement qui était autorisé par les États-Unis.

économique canadienne. Le pari étant de voir les entreprises canadiennes, comme BCE, se positionner favorablement dans les télécommunications nord-américaines en leur accordant une marge de manœuvre toujours plus grande, en misant sur les alliances stratégiques et en comptant sur les changements technologiques et réglementaires pour assurer la contestabilité du marché des télécommunications. A ce jeu, les entreprises américaines et les États-Unis pourraient non seulement avoir les reins plus solides mais, petit à petit, ce sont probablement les règles de la concurrence des États-Unis qui s'imposeront dans une industrie effectivement nord-américaine où les asymétries ne jouent pas en faveur du Canada et des entreprises canadiennes.

Standardisation et interopérabilité

Le développement des nouveaux réseaux de télécommunications requiert des standards internationaux assurant la compatibilité des équipements ainsi que la sécurité et l'interopérabilité des systèmes. Les standards doivent, être ouverts, transparents et non discriminatoires; tous les acteurs en conviendront en principe. Auparavant, les standards étaient développés au niveau national, souvent par les gouvernements, en fonction des besoins des monopoles. Au niveau international, l'UIT était responsable de voir à l'interopérabilité et l'interconnexion des systèmes nationaux. La situation est sensiblement différente aujourd'hui. Comment établir des standards internationaux dans un contexte d'intégration en profondeur, de généralisation du principe concurrentiel et de changements technologiques rapides ? Il existe une coopération entre les entreprises et entre les États pour définir les standards internationaux mais il y a également un potentiel de guerre des standards dans la mesure où ces derniers jouent un rôle déterminant dans les performances des entreprises. Évidemment, la maîtrise de la trajectoire de l'évolution technologique est l'une des armes les plus puissantes permettant à certaines firmes de s'imposer en édictant les normes et les standards.

Au niveau inter-étatique, la perspective de réseaux globaux requiert des standards facilitant l'interopérabilité et la sécurité des réseaux. L'approche adoptée semble favoriser la rationalisation des cadres réglementaires¹⁰⁶ et l'objectif des accords commerciaux

¹⁰⁶ Si tous les pays ont fondé leur réglementation des standards des équipements de télécommunications sur des standards développés par la Commission électrotechnique

relativement aux standards et aux normes techniques est d'éviter qu'ils puissent servir à protéger le marché intérieur. L'ALENA est plus précis que les accords de l'OMC relativement aux mesures qui sont reliées aux normes et aux standards. L'accord engage les États à prendre des mesures en vue d'éliminer les barrières techniques aux importations d'équipements de télécommunications. Un sous-comité du comité des standards et des normes a été créé en vue de surveiller les questions relatives aux mesures de normalisation qui doit aussi permettre l'harmonisation des cadres de réglementation en la matière dans l'espace économique nord-américain. La réglementation demeure essentiellement nationale dans la mesure où les standards et les institutions ne prennent pas véritablement une dimension nord-américaine. Néanmoins, il existe une forte progression au niveau des accords de reconnaissance mutuelle (MRA) qui vise à mettre sur un même pied d'égalité les organismes nationaux. En 1997, le Conseil canadien des normes (CCN), l'American National Standards Institute (ANSI) et le Registration Accreditation Board (RAB) ont signé un MRA.

Les MRA vise à réduire le fardeau réglementaire en permettant aux produits de télécommunications d'être testés et certifiés une fois seulement plutôt que d'avoir à se soumettre à plusieurs processus et procédures réglementaires. Ils permettent ainsi aux fournisseurs d'équipements de choisir l'endroit où sont effectués les tests des produits et les laboratoires utilisés qui certifieront que les produits sont conformes aux exigences techniques des pays importateurs¹⁰⁷. Il faut souligner que ces MRA supportent un processus de privatisation des standards et des normes. Une des raisons étant que la FCC a largement privatisé le processus de certification des équipements de télécommunications en mettant en œuvre un programme, le Telecommunications Certification Body Program, qui vise à reconnaître des organismes qui pourront certifier que les équipements rencontrent les exigences américaines, comme celles des marchés d'exportation¹⁰⁸. Le modèle concurrentiel mise sur la concurrence entre les différentes

internationale (CEI) et le International Organization for Standardization (ISO), elle diffère toujours considérablement. Par ailleurs les travaux au sein de l'UIT sont lents et en décalage avec le déploiement de nouveaux services et de nouvelles technologies.

¹⁰⁷ Il existe actuellement plusieurs MRA au niveau international et plusieurs sont en négociation. Un MRA existe entre les États-Unis et l'Union Européenne, des MRA existent aussi dans le cadre de l'APEC et de la CITEL

¹⁰⁸ L'approche européenne est en cela très différente puisqu'elle implique la mise en place de réglementation supranationale en matière de standardisation.

technologies et implique un certain retrait des instances publiques dans le développement des standards.

La décision relative au déploiement des technologies repose de plus en plus sur le secteur privé qui serait mieux placé pour prendre ces décisions, notamment parce que les instances publiques sont largement dépassées par ces questions techniques et la rapidité des changements technologiques. La lenteur des organismes publics est notamment ciblée dans le cas des technologies sans-fil alors que les cycles de vie des produits sont de plus en plus courts. Les gouvernements cèdent la place aux entreprises, rationalisent leur réglementation et jouent un rôle minimal dans le développement des standards qui se limite aux questions relatives à l'intérêt public, à la gestion du spectre et aux règles de base de la concurrence.

Cette approche présuppose toutefois l'efficacité du secteur privé en matière de développement des standards. La régulation privée est une piste qui n'est pas sans intérêt mais elle comporte aussi des risques de dérapage. Si les entreprises peuvent tirer avantage à assurer la compatibilité, l'interopérabilité et l'interconnexion des équipements et des réseaux en adoptant des standards ouverts, elles adoptent souvent des stratégies qui visent à verrouiller fournisseurs et clients dans une relation exclusive et qui créent des barrières à l'entrée.

L'histoire de AT&T comme celle de Bell Canada permettent de comprendre comment, à travers leurs liens avec les équipementiers, les entreprises dominantes peuvent bloquer l'entrée de nouveaux concurrents et contrôler un marché captif. C'est aussi le cas de Microsoft, Intel et Cisco qui ont pu imposer leurs standards et pratiquement éliminer tous les concurrents existants et potentiels. La rivalité oligopolistique entre les entreprises dans le cadre du développement des NTIC comporte ainsi autant de pressions vers une standardisation qui favorise l'interopérabilité que de forces qui peuvent y faire obstacle.

Encore ici, les États ne se retirent pas mais leurs interventions changent d'orientation. Tout en transférant au secteur privé leur pouvoir de réglementation en matière de normes et de standards, ils sont aussi appelés à intervenir puisque la rivalité entre puissants oligopoles peut alimenter une guerre de standards et conduire à des accords interentreprises visant à étouffer la concurrence. Ils seront appelés à jouer un rôle important dans le processus de développement et d'application des standards car les entreprises elles-mêmes interpellent les gouvernements pour niveler les conditions de la concurrence au niveau national

comme au niveau international. Il faut par ailleurs reconnaître que si les États s'accordent pour adapter les procédures et les politiques de standardisation au nouveau contexte de globalisation économique et qu'ils accordent de plus en plus de place aux entreprises pour définir les nouveaux cadres réglementaires, c'est dans la perspective de favoriser la compétitivité des entreprises nationales et de leurs territoires. Les initiatives nationales et internationales en vue de définir les standards qui établiront les règles du jeu ne sont pas étrangères aux objectifs stratégiques d'une insertion compétitive dans l'économie mondiale. La stratégie canadienne de normalisation s'internationalise car une importance accrue est accordée à l'élaboration des normes et des standards internationaux, notamment dans le cadre de l'ALENA mais aussi à l'OMC. Non seulement s'agit-il de développer des codes de bonnes pratiques de normalisation et d'évaluation de la conformité, mais aussi de faire en sorte que les entreprises canadiennes ne soient pas désavantagées sur la scène internationale¹⁰⁹. Néanmoins, dans la mesure où la coopération internationale est en décalage avec le développement « privé » des normes et des standards, les États, notamment le Canada, cherchent à s'adapter aux nouvelles formes de normalisation d'un point de vue stratégique en vue d'éviter que les prises de décision marginalisent les acteurs nationaux sur le plan technologique.

¹⁰⁹ Pour la stratégie canadienne de normalisation voir le site du Conseil canadien des normes. Voir aussi le travail du Conseil consultatif canadien sur les normes de télécommunications (TSACC) qui a approuvé un cadre de normalisation du commerce électronique en 1999 qui servira de cadre de référence pour les travaux du gouvernement et du secteur privé au niveau national et international.

Conclusion : fondements et paradoxes de l'intégration nord- américaine

Les nouvelles politiques des télécommunications et le nouveau régime international des télécommunications ont considérablement élargi l'espace de liberté des entreprises. Ils ont posé les jalons d'un environnement propice à l'intégration en profondeur qui doit permettre l'émergence d'une infrastructure et de services globaux des télécommunications. Toutefois, rien ne permet de conclure à l'heure actuelle que les conditions d'interconnexion et d'interopérabilité ne requièrent pas l'intervention des États et des institutions internationales, notamment parce que la généralisation du modèle concurrentiel bute sur ses propres hypothèses de base, soit la concurrence et le retrait des États.

Le modèle nord-américain a libéré les forces créatrices du principe concurrentiel. Mais il semble nécessaire de renouer avec le principe d'organisation afin de soutenir et assurer le développement de télécommunications efficaces, innovatrices et accessibles. Ne sommes-nous pas devant la même problématique qu'au début du siècle? Oui et non. Oui, le monopole que l'on a chassé revient au galop et l'on constate aussi le retour forcé de l'État. Mais aujourd'hui, la problématique se pose dans un tout nouveau contexte, celui de la globalisation des marchés qui met en concurrence une course à la compétitivité engageant les firmes et les États.

Un processus de concentration conduit à l'émergence d'entreprises dominantes qui ont acquis un nouvel espace de liberté et il existe une rivalité entre oligopoles transnationaux qui adoptent des stratégies qui contredisent le modèle concurrentiel. Il existe "an intricate balance of cooperation and competition between telecommunications carriers"¹¹⁰. La libéralisation du secteur des télécommunications reste imparfaite et le marché, ne pouvant se suffire à lui-même, interpelle une re-régulation du secteur; la transition vers la concurrence implique un rôle

¹¹⁰ Drahos et Joseph, op.cit, p. 631.

significatif des États et de la coopération internationale à ce niveau.

Le retour en arrière, c'est-à-dire la reconstruction des anciens régimes, n'est plus possible et ne serait de toute façon pas souhaitable. Deux approches sont possibles. Soit soutenir le transfert de pouvoir vers la sphère économique, laisser les solutions émerger des pratiques des acteurs et contenir les risques – ceux que soulève l'autonomie des marchés et la régulation privée et ceux qui sont liés à l'affirmation des pouvoirs souverains des États. Cette première voie implique la notion de *soft law* qui, au demeurant, s'articule très bien avec le développement des échanges internationaux et le principe concurrentiel ainsi qu'avec une vision *bottom-up* et anglo-saxonne du droit. Soit, au contraire, renouveler la coopération internationale en vue d'encadrer de manière contraignante les rapports qui se développent à l'heure actuelle dans un certain vide juridique et institutionnel. Cette voie, qui requiert l'élaboration d'une solution institutionnelle s'appuyant sur des contraintes qui limitent l'autonomie décisionnelle des acteurs privés et publics, fait appel à une vision *top-down* du droit.

Le modèle d'intégration nord-américain mise sur la première option. Il s'agit de promouvoir un ordre économique international fondé sur la gestion des risques, ou pour utiliser la terminologie nouvelle, une gouvernance globale, qui s'appuie sur un modèle idéaliste de concurrence et qui privilégie l'autodiscipline des acteurs privés ainsi que le développement de codes de conduite volontaires et de mécanismes de règlement des différends. Toutefois, les problèmes de mise en œuvre du modèle concurrentiel interpellent l'autre voie, celle qui impliquerait la réduction de l'autonomie des acteurs, mais elle requiert une volonté politique qui n'existe pas actuellement dans les Amériques.

Les paradoxes du modèle concurrentiel posent des défis considérables. Reste à savoir comment les États pourront définir leurs actions et mettre en place des cadres normatifs internationaux sans remettre en cause l'autonomie des marchés et le principe de souveraineté nationale. Il est trop tôt pour juger de l'avenir mais l'idée reçue selon laquelle le modèle concurrentiel devrait permettre l'émergence d'un secteur des télécommunications dont les normes et les standards seraient automatiquement ouverts, transparents et non discriminatoires n'est pas sans faille. Une telle idée ne peut tenir dans un contexte où la concurrence met en jeu des acteurs qui ont tout intérêt à

s'ajuster à l'environnement concurrentiel plutôt que de chercher à le maîtriser. Les stratégies adoptées actuellement tant par les entreprises que par les États feront sans doute apparaître un débat sur les modalités de l'intégration canado-américaine et sur le rôle des instances publiques, tant nationales que régionales, afin de permettre le déploiement, l'interconnexion et l'interopérabilité des nouveaux réseaux de télécommunications. Il faudra vraisemblablement effectuer, pour ce faire, de nouveaux arbitrages et poser la question des contraintes et des disciplines que les États sont prêts à imposer aux acteurs privés et à respecter eux-mêmes.

Certes, les États ont pris des engagements qui visent à réduire et à interdire les pratiques anticoncurrentielles et à réduire les obstacles tarifaires et non-tarifaires dans le secteur des télécommunications, mais les États sont de plus en plus engagés eux-mêmes dans la dynamique concurrentielle et ils déploient de nouvelles stratégies en vue de tirer avantage de la globalisation économique. Le problème est qu'en ayant opté pour l'autonomie des marchés et la souveraineté des États au détriment d'un droit supranational qui encadre les pratiques des États et des entreprises, il n'existe, en Amérique du Nord, exception faite des règlements des différends et de la coopération volontaire entre les entreprises et les États, aucun instrument capable de résoudre les problèmes de déploiement de réseaux ouverts, transparents, non-discriminatoires et sécuritaires qui sont requis pour exploiter le potentiel de ce que plusieurs considèrent comme la troisième révolution industrielle.